

3. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FEDERALE ET REGIONALE

Anne FOSTY,

Conseiller adjoint au Conseil de la Communauté française

INTRODUCTION

1) CONSIDERATIONS PREALABLES SUR L'EVOLUTION DU CONCEPT D'AFFAIRES ETRANGERES

Ce rapport sur l'organisation de l'administration fédérale et régionale implique de s'interroger préalablement sur le contenu de la notion de politique extérieure et d'« affaires étrangères » dont l'évolution a entraîné des changements importants des activités des ministères des Affaires étrangères et par conséquent de leur organisation administrative.

La notion d'« affaires étrangères » comprenait surtout, jusqu'à la dernière guerre, les questions de guerre et de paix, la représentation diplomatique de l'Etat, la conclusion de traités de caractère général.

Les Constitutions des Etats fédéraux — que leur naissance remonte au 18^e, 19^e ou début du 20^e siècle — prévoyaient généralement que les activités en matière d'affaires étrangères relevaient de la compétence exclusive de l'Etat central. A cette époque, les ministères des Affaires étrangères restaient les principaux acteurs sur la scène internationale mais l'accroissement des relations internationales hors du champ traditionnel des « affaires étrangères », relations économiques, commerciales, culturelles, scientifiques, techniques, sociales, amène à un dépassement des concepts traditionnels à la fois au plan interne et externe.

La plupart des activités étatiques dépassent les frontières nationales. Il en résulte une crise de structure, l'unité de la politique extérieure des Etats étant rompue.

Cette rupture s'exprime de manière plus aigüe encore dans les Etats fédéraux dont la structure, à deux ou trois niveaux de compétence, rend la situation plus complexe encore.

Comme le dit Mme Jacomy-Millette (1) :

« A l'intérieur des Etats fédéraux, la ligne tracée entre les problèmes internationaux qui intéressent exclusivement chacun des paliers de gouvernement devient fluide dans maints exemples, d'autant plus que les domaines couverts par les relations internationales dépassent les dimensions tracées autrefois au plan interne par les

(1) « Le rôle des provinces dans les relations internationales », pp. 285 & 286 dans *Etudes internationales*, vol. X, n° 2, juin 1979, Université Laval, Québec.

dispositions constitutionnelles des Etats fédéraux, au plan international par les concepts de paix et guerre et se situent en grande partie dans les problèmes quotidiens du culturel, du social et de l'économique.»

Les structures des ministères des Affaires étrangères ont essayé de s'adapter à cette évolution. Ces administrations présentent la caractéristique commune d'être en réorganisation constante pour tenter de s'adapter à une réalité internationale mouvante. Le désir des Etats de maintenir une politique cohérente nécessitait théoriquement la création d'organes de coordination et d'information tant au niveau horizontal, c'est-à-dire entre ministères du même niveau, que vertical, c'est-à-dire entre l'Etat central et les Etats membres.

Le rapport lui-même tentera de décrire l'organisation administrative du ministère des Affaires étrangères de l'Etat central et l'organisation administrative équivalente des Etats membres dans huit cas plus particulièrement. Il s'agit de la Suisse, du Canada, de l'Australie, des Etats-Unis, de l'U.R.S.S., de la Yougoslavie, de la R.F.A. et de la Belgique.

2) ORGANISATION DES RELATIONS EXTERIEURES DE L'ADMINISTRATION FEDERALE

Le problème de l'organisation des relations extérieures de l'administration fédérale sera envisagé du point de vue de l'influence du fédéralisme sur les structures du ministère des Affaires étrangères de l'Etat central.

Cette influence se manifeste de deux manières :

- par l'existence d'organes de coordination, de concertation, d'information avec les Etats membres au sein du ministère de l'Etat central et
- par l'existence de critères de répartition des fonctionnaires selon leur origine géographique et linguistique.

La situation varie considérablement d'un Etat à l'autre. En ce qui concerne l'existence d'organes de concertation et de coordination :

- *en Suisse*, il n'existe pas d'organe propre, ce qui n'empêche pas en pratique des contacts et une concertation avec les Cantons ;
- *au Canada*, un bureau de la coordination existe au sein du ministère des Affaires extérieures ;
- *en Australie*, il n'existe pas d'organe spécifique, le ministère des Affaires étrangères fonctionne comme celui d'un Etat unitaire ;
- de même pour le *Département d'Etat américain* ;
- *en U.R.S.S.*, il n'existe apparemment pas d'organe spécifique ;
- *en Yougoslavie*, le Secrétariat fédéral des Affaires étrangères collabore, informe et coordonne les organes des deux autres niveaux d'activités ;
- *en R.F.A.*, l'un des services du ministère est chargé de la coordination de la politique culturelle avec les Länder ;
- *en Belgique*, jusqu'à présent aucun organe spécifique n'existe.

En ce qui concerne l'existence d'une obligation éventuelle de répartition des fonctionnaires selon leur origine : sur les huit Etats : quatre ne prévoient rien (la Suisse, l'Australie, les Etats-Unis, l'U.R.S.S.) ; la Constitution allemande prévoyait une règle de juste proportion mais elle n'est plus d'application ; le Canada a instauré une politique de répartition des fonctionnaires reflétant leur appartenance aux deux communautés linguistiques dans le cadre d'une politique générale de bilinguisme dans l'administration ; en Belgique, selon la législation linguistique, tout fonctionnaire relève soit du cadre linguistique francophone, soit néerlandophone, soit bilingue, établi par arrêté royal ; en Yougoslavie on tient compte en engageant des travailleurs au Secrétariat des Affaires étrangères de la représentation du cadre des Républiques et des Provinces.

3) ORGANISATION DES RELATIONS EXTERIEURES DES ETATS MEMBRES

On remarque que la plupart ne disposent pas de ministère spécifique chargé de leurs relations extérieures : seules quatre provinces canadiennes, les Républiques membres de l'U.R.S.S. et de la Yougoslavie en disposent. Les deux communautés belges disposent de parastataux, le néerlandais vient d'entrer en fonction, celui de la communauté française devrait suivre rapidement.

Pour les trois autres fédérations, les relations extérieures des Etats sont coordonnées soit par la chancellerie (Suisse), le cabinet provincial (les autres provinces canadiennes), les services du Premier ministre (Australie), les services de la présidence du Conseil (R.F.A.). Rien n'est prévu aux Etats-Unis, les relations sont généralement menées par le ministère sectoriel compétent.

Du point de vue de leur champ d'activité, on constate que les relations extérieures des Etats membres présentent la caractéristique commune de mettre sur pied une coopération visant des objectifs très concrets aux antipodes de ceux visés traditionnellement par les « Affaires étrangères ».

4) REPARTITION CONSTITUTIONNELLE DES COMPETENCES ; PRATIQUES DES ETATS ET ACTIVITES EXTERIEURES DES ETATS MEMBRES

La description de l'organisation administrative des relations extérieures de ces huit Etats fédéraux aux deux niveaux, fédéral et fédéré, ne prend son sens que par référence au terrain concret sur lequel ces structures se sont constituées. C'est pourquoi il a semblé indispensable d'aborder aussi dans ce rapport, diverses matières comme la répartition constitutionnelle des compétences en matière internationale mais aussi interne, l'évolution de cette répartition en droit et la pratique effective des Etats, le contenu des activités extérieures des Etats membres.

En ce qui concerne la répartition des compétences : si on constate qu'en théorie, dans les Etats fédéraux, la répartition interne des compétences ne prend que peu d'effets dans le domaine des affaires étrangères, en pratique, certains Etats membres revendiquent la compétence de conclure des traités dans le domaine de leurs compétences internes.

Quant à l'évolution de l'interprétation donnée à cette répartition, on remarque qu'elle a généralement mené à un accroissement des compétences de l'Etat central.

Les relations extérieures des Etats membres varient considérablement pour diverses raisons : historiques, économiques, géographiques.

Ces relations peuvent être économiques (recherche d'investissements et de marchés), sociales, culturelles, de voisinage et aussi de droit administratif, de droit privé ou de droit international.

SUISSE

1. REPARTITION DES COMPETENCES : CONSTITUTION ET PRATIQUE ACTUELLE PARTICULIEREMENT EN MATIERE INTERNATIONALE

1) *Répartition constitutionnelle des compétences particulièrement en matière internationale*

Le principe de l'indépendance des cantons est posé par l'art. 3 aux termes duquel les « cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral ». Pour prendre la mesure de l'autonomie cantonale, certains facteurs peuvent être examinés et notamment :

- le *pouvoir d'auto-organisation* laissé aux cantons : il est très étendu ;
- la *compétence propre* des cantons : elle est très limitée (éducation, aménagement du territoire, police, santé,...).

« La répartition des compétences entre autorités fédérales et autorités cantonales n'est d'ailleurs pas établie de manière systématique. L'article 102 énonce les attributions qui sont du ressort du Conseil fédéral, l'art. 85 celles de l'Assemblée fédérale, mais, cette énumération n'est pas limitative, et elle ne vise qu'une très faible partie des compétences que d'autres articles de la Constitution réservent à la Confédération. L'art. 102 concerne notamment : les traités des cantons, les relations extérieures de la Confédération » (1).

De nombreuses matières sont du domaine de la législation fédérale et notamment celles prévues aux art. 10 (relations internationales), 26, 32, 37, 39, 40, 44,...

(1) *Burdeau, p. 568.*

« La répartition des compétences ne s'analyse donc pas dans un partage de matières, mais seulement, du point de vue formel, en un classement des attributions selon un mode hiérarchique... permettant de distinguer les compétences du pouvoir central de celles des collectivités locales. Exceptionnellement, cependant, les cantons conservent le droit de conclure avec les Etats étrangers des traités portant sur des objets concernant l'économie et les rapports de voisinage et de police. Ces traités ne doivent contenir aucune clause contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons (art. 9) ; ils doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale (art. 85, 5°).

Il est un point toutefois où les prérogatives cantonales sont mieux assurées, c'est en matière fiscale » (2).

En matière de relations internationales, « il résulte du sens général de la Constitution qu'elles sont du ressort de la Confédération (l'art. 8, notamment prévoit : la Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire, avec les Etats étrangers, des alliances et des traités, notamment des traités de péage et de commerce).

La règle de présomption de compétences en faveur des cantons de l'art. 3 ne s'applique pas » (3).

Les cantons conservent toutefois une compétence concurrente (voir art. 9 déjà cité).

Quant à l'article 10, il prévoit : « Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent. »

Ajoutons que « le projet de future Constitution qu'a présenté dernièrement la Commission fédérale d'experts (en 1977) aborde le partage des compétences entre Berne et les cantons dans une optique qui se veut de « fédéralisme coopératif ». Par rapport aux relations internationales, ce serait le nouvel art. 49 qui indiquerait ce partage :

art. 49, Affaires étrangères

1. la Confédération a la responsabilité des affaires étrangères ;

2. les cantons peuvent conclure, dans leurs domaines de responsabilité, des accords internationaux sur des questions de voisinage. Ils agissent sous le contrôle de la Confédération et, si elle le juge nécessaire, par son entremise » (4).

2) *Pratique actuelle des cantons et de la Confédération*

L'art. 8 est interprété de manière centralisatrice (pour plus de précisions, voir le Livre blanc, pp. 15 et 16).

(2) *Burdeau, p. 569.*

(3) *pp. 1 et 2 du Livre blanc.*

(4) *p. 8 du Livre blanc.*

Le gouvernement fédéral conclut des traités dans tous les domaines du droit, même pour des sujets dont la réglementation intra-étatique tombe sous la compétence des cantons.

En ce qui concerne l'art. 9 : « Les cantons ne sont plus très actifs en ce domaine, ce qui est assurément la conséquence de l'extension croissante des compétences fédérales

...

Si les cantons frontaliers, tels ceux de Genève et Bâle, manifestent à nouveau certaines velléités pour signer au moins des « traités de voisinage », il apparaît que le partage des compétences n'est pas suffisamment clair (peut-être est-ce un bien ?) entre Berne et ces cantons — que ce soit pour la forme ou pour le contenu — dans les relations transfrontalières qu'entretiennent ces cantons. Relevons, par exemple, les problèmes de double imposition, de main-d'œuvre, de trafic de transports, d'infrastructure, d'énergie, de formation et d'éducation, de chômage » (5).

Quant à l'art. 10, alinéa 2 : le Livre blanc en propose une interprétation dans un sens plus favorable aux compétences cantonales.

3) Constitution genevoise (citée à titre d'exemple)

L'art. 128 règle les relations extérieures en ces termes :

« 1. Le Conseil d'Etat est chargé des relations extérieures dans les limites de la Constitution fédérale.

2. Dans tous les cas où le Grand Conseil (Parlement national) est appelé à statuer sur les relations extérieures et les affaires fédérales, le préavis du Conseil d'Etat est nécessaire. »

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE FÉDÉRALE ET PLUS PARTICULIÈREMENT DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

« Selon l'art. 95 de la Constitution, le Conseil fédéral est l'autorité exécutive supérieure de la Confédération ; l'art. 103 précise que les affaires du Conseil fédéral sont réparties en sept Départements, que les décisions émanent du Conseil fédéral et que la loi peut autoriser les départements et les services à régler certaines affaires.

L'organisation de l'administration centrale fait l'objet de la *loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (LOA)* du 19 septembre 1978, complétée par deux ordonnances du 9 mai 1979 : sur l'attribution des offices aux Départements et des services à la Chancellerie ; réglant les tâches des Départements, des groupements et des offices » (6).

(5) p. 17 du Livre blanc.

(6) Knapp, p. 293.

1) *LOA*, prise par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 85, 1 de la Constitution fédérale (recueil systématique du droit fédéral, 172.010).

Voici en résumé les articles essentiels à la compréhension du fonctionnement de l'administration fédérale en général. Ces règles valent donc aussi pour le département des Affaires étrangères.

Art. 20 (relations avec les cantons).

Il prévoit que « le Président de la Confédération veille aux relations de la Confédération avec les cantons dans les affaires communes de nature générale ».

Art. 46 (organisation générale)

1. Les départements se subdivisent en Offices.
2. Les Offices se subdivisent en d'autres unités administratives.

...

Art. 48 (relations de services)

1. Le Conseil fédéral et les chefs de département traitent avec les gouvernements cantonaux.

...

3. Le Conseil fédéral désigne les groupements et offices qui peuvent traiter directement avec l'étranger, avec les services extérieurs du département des Affaires étrangères, ainsi qu'avec les représentations diplomatiques et consulaires étrangères en Suisse.

Art. 58 (unités administratives)

L'administration fédérale comprend les unités administratives suivantes :

- A. Chancellerie fédérale.
- B. Départements : département fédéral des Affaires étrangères (cité le 1^{er} parmi les 7 départements).
- C. Offices et services.

(De l'énumération, ne sont repris ici que ceux qui font partie du département des Affaires étrangères parmi les 68 offices et services. Il n'est pas dit ici à quel département ils appartiennent, mais on le trouve dans l'ordonnance 172.014.14. Voir plus bas).

Direction du droit international public.

Direction de la Coopération au développement et de l'aide humanitaire.

Direction des organisations internationales.

Direction politique.

Art. 60 (groupements et offices)

1. Le Conseil fédéral règle l'attribution des Offices aux départements et des services à la Chancellerie.

Art. 61 (ordonnances d'organisation du Conseil fédéral)

Le Conseil fédéral règle l'organisation des Départements, des groupements et des Offices ; il définit leurs principales tâches.

2) Deux ordonnances ont été prises en application de cette loi :

a) *L'ordonnance sur l'attribution des Offices aux Départements et des Services à la Chancellerie fédérale du 9 mai 1979*, du Conseil fédéral, prise en vertu de l'art. 58, 3^e al. et 60, 1^{er} al. LOA (recueil systématique du droit fédéral, 172.010.14).

Art. 1 (Organisation générale des Départements)

Les subdivisions des Départements de l'administration fédérale sont les suivantes :

1. Département fédéral des Affaires étrangères :
 - a) secrétariat général ;
 - b) direction politique et direction des organisations internationales ;
 - c) direction du droit international public ;
 - d) direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire ;
 - e) service extérieur.

b) *L'ordonnance réglant les tâches des Départements, des groupements et les Offices du 9 mai 1979*, du Conseil fédéral prise en vertu de l'article 61, 1^{er} al. de la LOA (recueil systématique du droit fédéral, 172.010.15). La section I (art. 2 et 3 de l'ordonnance) est intitulée : les tâches du département fédéral des Affaires étrangères.

Art. 2 (attributions générales)

- a) sauvegarder l'indépendance, la neutralité et la sûreté de la Confédération ainsi que régler ses relations internationales ;
- b) s'occuper des Affaires étrangères.

Art. 3 (tâches du secrétariat général, des directions et du service extérieur). Cet article comprend trois pages et demi d'une énumération très minutieuse.

En bref :

1. Le secrétariat général : assume la coordination et l'organisation du département, surveille la gestion du service extérieur, attribue le personnel à l'étranger avec le concours de l'Office fédéral des Af. économiques extérieures dans la mesure où ce personnel est chargé de représenter des intérêts d'ordre économique, établit le budget,...
2. La direction politique et la direction des organisations internationales : elles traitent de toutes affaires importantes touchant la politique étrangère et coordonnent les travaux dans ce domaine au sein du département et entre les départements, assurent la présence de la Suisse à l'étranger, préparent et concluent les traités sous réserve de la compétence d'autres Offices fédéraux,...
3. La direction du droit international public : traite de tous les problèmes relevant du droit international public, ceux touchant la neutralité,...
4. La direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire : traite ces questions en vertu d'une ordonnance du 12 décembre 1977.
5. Le service extérieur : représente la politique suisse à l'étranger,...

Alors que les tâches des diverses directions sont minutieusement décrites, il n'est fait aucune allusion aux relations avec les cantons. Ce ne peut être un oubli d'autant plus que ces relations sont prévues expressément dans la présente ordonnance aux articles suivants concernant d'autres départements fédéraux, comme le département de l'Intérieur ou le département des Finances.

*
* *

Il existe aussi au niveau fédéral *une commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger*, instituée par une loi fédérale du 19 mars 1976 (Recueil systématique 194.1) prise en vertu de la compétence générale de la Confédération en matière de politique étrangère.

Elle a pour tâches, notamment « d'établir une conception globale des activités de nature à assurer le rayonnement du pays et de les coordonner » (art. 2) ; elle est composée de représentants des départements intéressés (art. 3) nommés par le Conseil fédéral (art. 4). Elle est financée par le budget de la Confédération (art. 7).

Une ordonnance du 20 octobre 1976 concernant la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (recueil systématique 194.11) prise en vertu de la loi du 19 mars 1976 en prévoit les missions générales, notamment « donner une image d'ensemble du pays exprimant sa diversité ou faire des propositions qui recouvrent les champs d'activité de plusieurs organisations » (art. 1), et la composition (en font notamment partie des représentants du département politique fédéral, du département fédéral de l'Intérieur, du département fédéral de l'Economie publique, l'Office national suisse du tourisme, la Société suisse de radio et télévision,...).

Cette Commission relève administrativement du département politique fédéral des Affaires étrangères.

*
* *

Influence du fédéralisme sur la composition du Département fédéral des Affaires étrangères.

1) En droit : il n'existe rien. Les textes légaux réglementant la fonction publique fédérale ne prévoient aucune condition d'origine ou de langue. Vérification en a été faite dans la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires qui règle la relation d'emploi des agents et prévoit leurs conditions de nomination et dans le règlement des fonctionnaires n° 3 du 29

décembre 1964 qui complète cette loi et qui vise spécifiquement les fonctionnaires du département des Affaires étrangères. L'art. 4 prévoit les conditions de nomination et l'art. 5 prévoit que le Conseil fédéral nomme les hauts fonctionnaires. On n'y trouve aucune condition de répartition géographique ou linguistique alors que ces textes sont particulièrement précis et minutieux.

2) En fait, d'après le rapporteur suisse (p. 4) « le fédéralisme exerce une influence sur la composition du département fédéral des Affaires étrangères : les cantons n'y sont pas représentés en tant que tels, mais il faut relever néanmoins qu'il y a plus de fonctionnaires de langue française et italienne dans ce département que ne le voudrait le pourcentage de la population qu'ils représentent ».

A titre d'information (fournie par l'ambassade de Suisse à Bruxelles), voici la répartition des citoyens suisses selon leur langue maternelle : allemand : 65 %, français : 18 %, italien : 10 %, romanche : 1 %, autres langues : 4 %.

III. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CANTONALE

1. *En matière de relations extérieures*

D'après le rapport suisse (p. 4) « les cantons ne disposent pas de services propres pour les relations extérieures. La coordination de ces problèmes est en principe assurée par la Chancellerie, c'est-à-dire l'Etat-major du gouvernement cantonal.

Les cantons sont représentés par les services spécialisés de leur administration lorsque des traités sont négociés, dans les commissions frontalières, dans leurs contacts avec les autorités étrangères ».

Chaque département gère aussi bien les relations intercantionales qu'extérieures, dans son domaine. Il en résulte un manque d'uniformité dans les gestions des politiques extérieures des cantons.

2. *Administration cantonale genevoise (donnée à titre d'exemple)*

Selon l'article 101 de la Constitution genevoise, un Conseil d'Etat composé de 7 membres est chargé du pouvoir exécutif et de l'administration générale. Selon l'art. 118, l'administration est divisée en Départements dirigés par un Conseiller d'Etat. L'art. 119 charge le Conseil d'Etat d'organiser les bureaux des Départements et leurs attributions.

Le texte de base est le règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 23 décembre 1966, pris par le Conseil d'Etat en vertu des articles 118 et 119 de la Constitution genevoise (recueil systématique de la législation genevoise en vigueur, B 4/1).

Art. 1 : Départements

L'administration cantonale comprend la chancellerie d'Etat et les huit départements suivants :

- a) finances et contributions ;
- b) instruction publique ;
- c) justice et police ;
- d) travaux publics ;
- e) intérieur et agriculture ;
- f) économie publique ;
- g) prévoyance sociale et santé publique ;
- h) militaire.

Art. 2 : Chancellerie d'Etat.

La Chancellerie d'Etat comprend :

- a) le secrétariat général ;
- b) le service du protocole et de l'information ;
- c) le service du Grand Conseil ;
- d) le service du Conseil d'Etat ;
- e) le service des passeports et de la nationalité ;
- f) le service de la législation et des publications officielles,
- g) le bureau de renseignement de l'Etat ;
- 1) l'économat central,
-) le centre cantonal d'informatique.

Les articles suivants (3 à 10) reprennent la liste des services de chaque département. Ici aussi, on ne trouve aucune trace de coordination ou de relations avec l'administration centrale.

Le Règlement fixant les attributions des secrétaires généraux des départements du 31 mai 1966 pris par le Conseil d'Etat (R.S./GE/B4/2) prévoit une coordination des activités à l'article 4 en ces termes : « Le collège des secrétaires généraux, sous la présidence du Chancelier d'Etat, est chargé de coordonner les activités administratives au niveau de l'administration cantonale. »

Le Règlement concernant le Service d'organisation administrative du 31 mai 1966 pris par le Conseil d'Etat (R.S./GE/B4/2,5) prévoit un organe d'étude chargé notamment de rechercher les moyens de rendre plus efficace la gestion des services de l'administration (art. 1). Il assiste le collège des secrétaires généraux dans sa tâche de coordination des activités administratives, remplit les missions confiées par le Conseil d'Etat (art. 2). L'article 3 vise les relations extérieures :

1. Le service d'organisation administrative est habilité à entretenir des relations techniques avec les services compétents des administrations, des organisations et des entreprises suisses, éventuellement étrangères et internationales.

2. Il se tient au courant des progrès dans les domaines de l'organisation, des méthodes et des équipements.

Activités des cantons en matière de politique étrangère

- 1 Accords
- 1 Internationaux

Les cantons concluent des accords internationaux avec des Etats étrangers, des Etats membres d'Etats fédératifs, des préfectures françaises ou des organisations internationales dans les domaines prévus à l'art. 9 de la Constitution.

La forme que doit revêtir la conclusion de l'accord (référendum obligatoire, facultatif, compétences du Parlement cantonal) varie d'un canton à l'autre et est définie par le droit cantonal.

Ces dernières années, les cantons dans leur ensemble concluaient 1 à 3 accords par an.

Il existe aujourd'hui environ 125 accords faits avec l'étranger, qui sont encore en vigueur. Ils concernent les problèmes de délimitation territoriale, l'imposition directe, des questions de double imposition, les chemins de fer,... (pour plus de précisions, voir le rapport suisse).

b) Accords conclus en la forme simplifiée par le gouvernement ou l'administration avec les Etats frontaliers, avec des Etats membres d'Etats fédératifs ou avec des préfectures avoisinantes. D'après le rapporteur suisse (voir p. 18), ces accords ne constituent pas les instruments les plus importants de la politique étrangère cantonale. (D'après le Tribunal fédéral, la compétence du gouvernement pour passer des conventions administratives se détermine en fonction de la matière qui y est réglée (voir p. 10 rapport suisse).

Les divers contacts avec l'étranger et la possibilité d'être entendus avant la conclusion des traités de la Confédération en sont les instruments les plus importants.

c) De nombreuses communes suisses ont conclu des accords avec des communes ou des Etats frontaliers.

2. *Autres activités liées à la politique étrangère*

a) Les cantons envoient des représentants dans les délégations de la Confédération aux négociations de traités. Cette participation cantonale résulte de la pratique, non d'une disposition constitutionnelle. Les modalités varient selon qu'il s'agit de traités intéressant tous les cantons dans la même mesure ou qui n'intéressent que certains cantons (voir rapport suisse, pp. 11 à 13).

b) Les cantons doivent être entendus avant que ne soient approuvés des traités qui affectent leurs droits et leurs obligations ou qui sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique, culturel, économique ou financier (directive du Conseil fédéral du 6 mai 1970).

c) Les cantons sont représentés dans les commissions frontalières par des membres de leur gouvernement ou de leur administration et ils prennent part à la négociation des traités qui constituent la base de ces commissions.

d) Les contacts des cantons avec l'étranger : ils ont lieu à des niveaux différents et sous des formes différentes. Les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger (art. 10, al. 2 de la Constitution). Les cantons frontaliers ont largement fait usage de cette possibilité. Il faut distinguer les contacts institutionnalisés des

contacts *ad hoc* ; les contacts indépendants des rencontres qui se déroulent au niveau des organes ou institutions de la Confédération à participation cantonale (par exemple dans les commissions frontalières et celles de protection des eaux pour les lacs frontaliers) ; selon le rang des participants, il peut y avoir des contacts au niveau des gouvernements cantonaux, des départements, des services administratifs, des fonctionnaires ou des communes ; selon les domaines, il y a la protection de l'environnement et des eaux, la planification de l'espace, les écoles, ainsi que les contacts spécifiquement régionaux ; enfin, selon les fonctions étatiques, il existe des contacts de coordination, d'exécution et de planification.

IV. MECANISMES D'INFORMATION ET DE CONSULTATION ENTRE L'ADMINISTRATION FEDERALE ET CANTONALE POUR LES RELATIONS INTERNATIONALES

Le Livre blanc sur « les cantons et les relations internationales » s'est demandé comment réaliser une meilleure coordination entre Berne et les cantons et vice-versa, et quelles formules de participation ou d'information seraient à mettre au point.

Il cite en exemple, les mécanismes existant en R.F.A. et au Canada et ajoute que la Suisse, jusqu'à présent, ne possède pas de tels mécanismes, que les cantons soient frontaliers ou non. Le canton de Genève constitue un cas à part du fait de la présence sur son territoire de multiples délégations étrangères auprès d'organisations internationales. Ses contacts internationaux en sont grandement facilités. Apparemment, dans ce cas exceptionnel, un état de fait remplace un état de droit (p. 22).

Il propose deux formules de collaboration, l'une en matière de traités et l'autre pour les relations internationales.

1) *Pour les traités* : la généralisation des conférences de chefs de départements cantonaux.

« Hormis les objets de l'article 8, toute matière internationale ayant des implications pour les cantons devrait être examinée par ces conférences, qui seraient des commissions consultatives fonctionnant dans les deux sens, vers et à partir des cantons, auprès des autorités fédérales et auprès de chaque département fédéral concerné. Le secteur de l'éducation a tiré grand profit, jusqu'à présent de cette expérience... Cette formule de conférence généralisée à tous les domaines où s'exerce en totalité ou en partie la souveraineté cantonale permettrait aux autorités fédérales de sensibiliser, de consulter les exécutifs cantonaux sur certains sujets.

2) *Pour les relations internationales* : un organe d'information et de coordination cantonale auprès du département politique fédéral et des offices correspondants auprès des cantons. Le flux d'informations qui est transmis aux gouvernements des cantons doit être particulièrement organisé car ils ne sont pas incorporés dans la hiérarchie d'une administration centrale.

1°) *Organe du département politique fédéral* : il serait souhaitable que le Conseil fédéral charge un service du département politique des Affaires

étrangères d'entretenir des contacts suivis avec les cantons et les conférences des directeurs.

2°) Organes cantonaux : en même temps, les cantons chargent un service — en général la Chancellerie — de veiller à la sauvegarde administrative de leurs intérêts en matière de politique étrangère de façon à créer un réseau actif d'information.

Dans le cas des cantons frontaliers, ces organes pourraient jouer aussi le rôle de secrétaire aux affaires régionales transfrontalières. Ces organes cantonaux pourraient être également des secrétariats rattachés soit aux chancelleries, soit aux présidences coiffant les organismes transfrontaliers.

Ces organes cantonaux seraient les répondants naturels et directs auprès des autorités fédérales, auprès des conférences de chefs de départements cantonaux, auprès des organismes internationaux s'occupant de problèmes locaux et régionaux, auprès des communes,...

« A défaut d'un tel mécanisme, toutes les autres mesures destinées à améliorer la coopération des cantons dans le domaine de la politique étrangère de la Confédération ne porteraient leurs fruits qu'à moitié car elles demeureraient sporadiques. » (Extraits du Livre blanc, pp. 31 à 33).

BIBLIOGRAPHIE

- KNAPP B., *Précis de droit administratif*, Ed. Helbing & Lichtenbahn, Bale, 1980.
 Livre blanc sur les « cantons et relations internationales », Fondation pour la collaboration confédérale, Soleure, 1979.
 BURDEAU G., *Traité de science politique*, Tome II, 1967, L.G.D.J.

CANADA

I. REPARTITION DES COMPETENCES EN DROIT CONSTITUTIONNEL CANADIEN

1) *Problème de la répartition des compétences en matière de relations extérieures*

« L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (A.A.N.B.), loi du Parlement de Westminster adoptée en 1867, prévoit la répartition des compétences et pouvoirs législatifs entre la fédération des Etats fédérés mais ne mentionne pas la conduite des *relations extérieures*. » (1)

Cette loi de 1867 vient d'être rapatriée de Londres en avril 1982 à la demande du Parlement d'Ottawa, en l'occurrence des représentants de 9 des 10 provinces, la province du Québec ayant marqué son veto.

(1) Jacomy-Millette, le rôle des provinces... pp. 296 et 297.

En même temps que le rapatriement de l'A.A.N.B., le Parlement de Westminster votait l'inscription dans cet Acte constitutionnel d'une charte des droits et libertés portant sur les droits linguistiques, l'émigration, l'enseignement.

Le gouvernement québécois a exprimé une opposition violente à ces changements constitutionnels, estimant qu'ils constituent une reprise en main par le pouvoir central de compétences provinciales essentielles.

« Le seul article qui traite des affaires internationales, l'article 132 (qui traite des traités d'Empire) est considéré comme dépassé par les événements tant par la majorité de la doctrine que par les plus hautes instances judiciaires... La Constitution canadienne ne se réduit pas à ce texte. » (1) « Il faut y ajouter les lois qui ont modifié la loi de 1867 et qui ont été adoptées par le Parlement du Royaume-Uni et, à l'occasion, par le parlement du Canada ou l'Assemblée législative d'une province. Certaines lois britanniques comme le statut de Westminster de 1931 font aussi partie de la Constitution » (2), « ainsi que des décrets, des lettres patentes, conventions de la Constitution, usages et pratiques, décisions judiciaires.

La compétence en matière extérieure appartient à l'Exécutif, plus précisément à la Couronne... La Reine délègue ses pouvoirs de prérogative, sur l'avis de son cabinet canadien, au Gouverneur général » (1).

En matière de politique étrangère, les pouvoirs comprennent la déclaration de guerre et de neutralité, la conclusion de la paix, l'établissement ou la rupture des relations diplomatiques, la conclusion et la dénonciation des traités.

« En 1867, le monarque exerce le pouvoir sur l'avis de ses ministres britanniques. Lorsque le Canada acquiert la souveraineté internationale » (voir plus loin les conséquences de l'accession à la souveraineté depuis la conférence impériale de 1926 et le Statut de Westminster de 1931), « le Roi agit en ce domaine sur l'avis de ses ministres canadiens, et ceci jusqu'en 1947. Cette année-là, par des lettres patentes, le Roi autorise le Gouverneur général, sur l'avis du Conseil privé du Canada, à exercer tous les pouvoirs et attributions dont il est investi à l'égard du Canada, ce qui inclut pour notre propos les pouvoirs et attributions en matière de politique étrangère. Jusqu'en 1978, la tradition avait maintenu une distinction entre les pouvoirs et attributions exercés par le Souverain et ceux exercés par le Gouverneur général en ce domaine. Un communiqué de presse du Premier ministre du Canada daté du 30 décembre 1977 annonce le transfert par le Souverain de toutes ses « fonctions », comme chef d'Etat du Canada, au Gouverneur général, tout en précisant que la Constitution ne subit pas de modification. Ces fonctions, c'est-à-dire l'exercice de ce pouvoir, sont transférées au seul niveau fédéral, tout comme en 1947.

Or, dans la controverse entre Ottawa et Québec sur l'éventuelle répartition de l'exercice de la prérogative royale dans le domaine de la politique étran-

(2) Document explicatif sur le projet de résolution.

gère, les lettres patentes et ententes entre le Souverain et les autorités fédérales sont utilisées comme argument en faveur de l'exclusivité de la compétence fédérale.

Cette interprétation des lettres patentes de 1947 est contestée par le gouvernement du Québec qui soutient qu'en matière d'exercice de la prérogative royale, le texte des lettres patentes ne peut prévaloir à l'encontre de la Constitution et que celle-ci implique un partage de la prérogative qui correspond au partage de la compétence législative » (3).

Les deux parties, québécoise et fédérale, appuient aussi leur thèse contradictoire sur des décisions judiciaires. Le gouvernement fédéral soutient dans son Livre blanc de 1968 (4) que « 1. La délégation au Gouverneur général des pouvoirs de prérogative de la Couronne du Chef du Canada a été clairement confirmée par les lettres patentes de 1947.

2. Il n'y a jamais eu de délégation de ses pouvoirs aux lieutenants gouverneurs des provinces. Rien ne permet non plus d'affirmer que les provinces aient reçu quelque part que ce soit de la prérogative royale quant aux affaires étrangères et au pouvoir de conclure des traités. »

2) Répartition constitutionnelle des autres compétences

Les provinces disposent de compétences exclusives dans des domaines précis (notamment taxation directe, administration des prisons, hôpitaux, administration de la justice, organisation administrative provinciale) et de plus, une clause générale leur attribue compétence pour toutes les matières de nature purement locale (art. 92). Elles disposent de compétence pour toutes les matières de nature purement locale (art. 92). Elles disposent de compétences en matière d'éducation (art. 93) mais sous certaines réserves. Elles sont propriétaires de leurs ressources naturelles (art. 109).

Certaines compétences sont concurrentes : celle de légiférer en matière l'agriculture et d'immigration, avec primauté fédérale (art. 95).

Une clause résiduelle de compétence est attribuée au Parlement canadien en même temps que des compétences exclusives dans des domaines énumérés (poste, réglementation des échanges et du commerce, banques...), (art. 1).

II. LE MINISTERE DES AFFAIRES EXTERIEURES CANADIEN

) *Décentralisation des structures administratives fédérales et coordination*

) Décentralisation

La nature décentralisée des structures administratives fédérales chargées des relations extérieures complique la gestion de la politique extérieure fédérale.

(3) Jacomy-Millette, le rôle des provinces... pp. 297 et 298.

(4) Livre blanc 1968, p. 16.

En effet, en plus du ministre des Affaires extérieures, le ministre de l'Industrie et du Commerce, le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, le ministre de la Défense nationale et l'Agence canadienne de Développement international (responsable de la gestion de divers types d'aides au développement) participent à la politique extérieure et cette liste est loin d'être complète.

b) Coordination

— Fédérale : le ministère des Affaires extérieures est néanmoins le seul dont la structure organisationnelle est destinée à englober tous les aspects, diplomatiques, stratégiques, économiques, juridiques et culturels de la politique extérieure canadienne.

— Des questions affectant les provinces :

1°) Entre le ministère des Affaires extérieures et les provinces : un bureau de coordination en est chargé (voir plus loin dans le texte).

2°) Entre le ministère des Affaires étrangères et d'autres ministères fédéraux : « Il existe un mécanisme de vérification... Si un texte juridique sur des questions affectant les intérêts internationaux des provinces ne semble pas se conformer aux politiques du ministère des Affaires extérieures, la direction de la coordination fédérale-provinciale peut suspendre son approbation et demander des modifications en attirant l'attention du sous-ministre adjoint. » (5)

2) *Histoire du ministère des Affaires extérieures et évolution des relations étrangères depuis la naissance de la Confédération*

« Pour comprendre la situation actuelle, il faut examiner deux séries d'événements distincts mais inter-dépendants : les changements fondamentaux qui se sont produits dans le domaine des relations étrangères depuis la proclamation de la Confédération et l'évolution du Canada vers l'obtention de la pleine souveraineté qui s'est produite durant la même période. » (6)

1°) Evolution de la diplomatie.

« A l'époque de la Confédération, les affaires étrangères portaient surtout sur des questions comme la guerre et la paix, la négociation et la conclusion de traités de caractère général... Les dimensions de la communauté internationale étaient limitées... De profonds changements sont intervenus, qui ont eu pour effet à la foi d'étendre le domaine de l'ordre mondial et de créer des formes de réglementation internationale qui affectent les intérêts provinciaux plus directement que jamais dans le passé (7).

2°) Conséquence de l'accession du Canada à la souveraineté.

De 1867 à 1914, le statut du Canada fut celui d'une colonie autonome au sein de l'Empire britannique. Les relations extérieures relevaient du gou-

(5) Henderson, p. 97.

(6) Livre blanc 1968, p. 7.

(7) Livre blanc 1968, p. 8.

vernement impérial de Grande-Bretagne, qui en assurait la direction par l'intermédiaire du ministère des Colonies et du gouverneur général.

C'est seulement à la Conférence impériale de 1926 qu'a été confirmé le principe général suivant lequel aucun Dominion autonome ne peut être lié par des engagements contractés par le gouvernement impérial, sauf le consentement du Dominion intéressé.

A cette conférence, le désir unanime des Dominions de définir le statut qu'ils avaient atteint s'exprima dans une déclaration célèbre : « Ce sont (la Grande-Bretagne et les Dominions) des communautés autonomes dans l'Empire britannique, d'un statut égal, aucune n'étant subordonnée à l'autre sous aucun aspect de leurs affaires intérieures ou extérieures, bien qu'elles soient unies par une allégeance commune à la Couronne et librement associées comme membres de la Communauté des nations britanniques. »

En 1931, le statut de Westminster donna force de loi à cette déclaration en ce qui concerne la compétence législative des Parlements des Dominions » (8).

3°) Histoire du ministère des Affaires extérieures et de la représentation du Canada à l'étranger. (Informations reprises dans la brochure du ministère des Affaires extérieures.)

A. Ministère des Affaires extérieures : en 1909, une loi crée un ministère des Affaires extérieures. En 1912, il est placé sous l'autorité directe du Premier ministre. En 1946, le premier secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures prend ses fonctions.

B. Représentation : avant la Conférence impériale de 1926, c'est le Foreign office qui s'occupait des négociations avec l'étranger et le Colonial Office des Affaires canadiennes avec les autres pays de l'Empire britannique.

Le Canada ne communiquait avec les autres gouvernements que par l'intermédiaire du gouverneur général. C'est depuis le début des années 40, que l'importance croissante du rôle canadien sur la scène internationale entraîne un accroissement rapide de ses échanges diplomatiques avec l'étranger, notamment à partir de 1947, des hauts commissaires sont accrédités auprès de nombreux pays membres du Commonwealth et dans les années 60, ses relations diplomatiques s'accroissent avec les pays francophones et notamment ceux nouvellement indépendants d'Afrique.

3) *Organisation de l'administration du ministère des Affaires extérieures.* (Informations reprises dans la brochure sur le M.A.E. pp. 22 et 23.)

Le sous-secrétaire assume la responsabilité globale de la politique et des activités du ministère. Il est secondé par quatre sous-secrétaires suppléants qui partagent avec lui la responsabilité hiérarchique de toutes les activités ministérielles et par quatre sous-secrétaires adjoints.

(8) Livre blanc, 1968, pp. 8 et 9.

La plupart des directions du ministère (unités opérationnelles de base dépendantes d'un *Bureau*) sont regroupées en trois catégories : géographique, fonctionnelle, administrative.

1. *Le groupe des sous-secrétaires* exerce une fonction de coordination sur le plan vertical au sein du ministère et au niveau interministériel. Certaines fonctions sont exercées sous son contrôle direct : celles de l'attaché de presse, du secrétariat de la planification des politiques, le service d'information, le service d'inspection, le cabinet du chef du protocole, du négociateur en chef des accords aériens, du conseiller pour le désarmement et le contrôle des armements.

Le service d'inspection qui assure notamment l'examen des activités de l'administration centrale et des missions à l'étranger est « intégré », c'est-à-dire qu'en font partie un agent de chacun des deux principaux ministères autres que le ministère des Affaires extérieures représentés à l'étranger : le ministère de l'Industrie et du Commerce et la Commission de l'Emploi et de l'Immigration.

Des représentants d'autres ministères et organismes, par exemple, l'Agence canadienne de développement international, et l'Office du tourisme du Canada y sont parfois détachés.

Le Comité interministériel des relations extérieures (CIRE) créé en 1970 et composé des sous-ministres des ministères intéressés principalement par les activités canadiennes à l'étranger, conseille le gouvernement sur des questions comme l'harmonisation des plans ministériels et l'octroi des ressources nécessaires pour mener à bien les activités poursuivies à l'étranger.

2. *Les bureaux*

- a) Cinq bureaux géographiques.
- b) Dix bureaux fonctionnels.

Dans l'énumération des fonctions de ces bureaux, il est fait allusion aux relations avec les gouvernements provinciaux pour le bureau des relations en matière de commerce et de produits de base, le bureau des relations culturelles internationales, le bureau de l'information et le plus important pour le présent rapport, *le bureau de la coordination dont une des trois directions est chargée de la coordination fédérale-province.*

Le bureau de la coordination coordonne et élabore les lignes de conduite qui touchent le rôle des provinces dans les relations internationales du Canada et dans ses activités au sein des institutions du Commonwealth et de la francophonie.

Il comprend trois directions : coordination fédérale-provinciale, institutions du Commonwealth et institutions francophones.

1. *La direction de la coordination fédérale-provinciale* est chargée d'élaborer les lignes de conduite et pratiques qui permettent de tenir compte des intérêts des provinces dans la conduite des relations extérieures du Canada.

Elle entretient des liens étroits avec les fonctionnaires provinciaux. Elle conseille le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures sur les questions internationales appelant la participation des gouvernements provinciaux et sur les questions politiques liées au rôle croissant des intérêts provinciaux sur la scène internationale.

Elle coordonne les visites de plus en plus nombreuses de représentants étrangers dans les provinces. Elle facilite les contacts entre les provinces et les gouvernements étrangers. Elle informe les provinces, les consulte et veille à ce qu'elles soient représentées au sein des délégations canadiennes qui prennent part à certaines conférences internationales. Elle consulte régulièrement les provinces en ce qui concerne l'adhésion du Canada à des accords internationaux touchant des domaines qui sont de leur ressort.

La direction des institutions du Commonwealth coordonne les relations multilatérales du Canada avec 37 pays indépendants du Commonwealth.

La direction des institutions francophones assure la coordination des relations multilatérales que le Canada entretient avec les quelques 35 pays constituant la francophonie, de même qu'avec les instances intergouvernementales et les nombreuses associations internationales privées francophones.

Sur le plan gouvernemental, elle collabore à la formulation et à la mise en œuvre de la politique multilatérale du Canada à l'égard des pays francophones, des institutions et des programmes de la francophonie internationale.

Le bureau de la coordination se compose du sous-secrétaire d'Etat adjoint et d'un fonctionnaire ; la direction de la coordination fédérale-provinciale de dix fonctionnaires ; la direction des institutions du Commonwealth de deux fonctionnaires ; la direction des institutions francophones de quatre fonctionnaires (informations reprises dans le répertoire téléphonique du ministère des Affaires extérieures du 1^{er} novembre 1981).

c) Des bureaux administratifs.

*

* *

Une « Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur » a été instituée en 1980, à la suite d'un rapport du Premier ministre Trudeau estimant qu'il est dans l'intérêt national qu'une étude soit entreprise sur la manière dont le gouvernement aborde la gestion du personnel du service extérieur et les activités connexes.

La Commission a rendu son rapport en octobre 1981, elle y formule des conclusions générales, comme par exemple la nécessité de réorienter et renforcer les rapports entre le gouvernement et le Service, et des recommandations spécifiques concernant notamment le milieu ambiant et la famille, la gestion des ressources humaines et du Service lui-même.

4) *Influence du fédéralisme dans la répartition des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures*

Il n'existe pas de règle prévoyant parmi les conditions de recrutement des fonctionnaires, l'obligation de prévoir une répartition plus ou moins proportionnelle des provinces. Par contre, le gouvernement a instauré une politique de répartition reflétant l'appartenance aux deux communautés linguistiques.

Elle est exprimée dans le Livre blanc de 1968 (9) : « dans son administration interne, le ministère des Affaires extérieures cherche à faire en sorte que le choix du personnel des missions diplomatiques canadiennes reflète comme il convient notre double patrimoine linguistique. Par exemple, si l'on choisit comme chef de mission un agent dont la langue maternelle est le français, il serait souhaitable de lui adjoindre un agent dont la langue maternelle est l'anglais, et vice-versa. Il serait normal en outre que des agents des deux groupes linguistiques occupent les hauts postes dans nos missions diplomatiques les plus importantes. Une ligne de conduite analogue s'applique à l'organisation du ministère à Ottawa et aux affectations de personnel à l'administration centrale... La même tendance se manifeste dans l'attribution des postes, depuis les plus hauts échelons du ministère, en passant par les chefs de direction, jusqu'aux agents qui travaillent à la mise au point de tous les aspects de la politique étrangère canadienne ». Cette politique de répartition linguistique dans le choix du personnel s'inscrit dans le cadre d'une politique générale de bilinguisme dans l'administration.

III. ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET RELATIONS EXTERIEURES DES PROVINCES

1) *Organisation administrative des provinces canadiennes*

a) Générale.

A titre d'exemple, le gouvernement de la province d'Alberta comprend 30 membres. Parmi eux, le ministre du Développement économique est responsable des bureaux économiques de la province.

Le gouvernement du Québec comprend 26 membres, c'est du ministre de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme que dépendent les bureaux économiques de la province à l'étranger.

b) En matière de relations extérieures.

1°) *Quatre provinces, l'Alberta, l'Ontario, le Québec et le Saskatchewan disposent de ministères spécifiques pour la conduite des relations extérieures : le ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales pour l'Alberta, le ministère des Affaires intergouvernementales pour l'Ontario, de même pour le Québec et le Saskatchewan.*

« La création de « ministères des Affaires étrangères » centraux pour chacun des trois gouvernements semble refléter le volume d'activités interna-

(9) Livre blanc, 1968, p. 44.

tionales qui caractérisent chaque province. A l'origine de l'établissement du ministère québécois des Affaires intergouvernementales, il y a l'assertion de la souveraineté dans le domaine des relations culturelles avec les pays d'expression française. Un facteur qui a suscité l'émergence d'un ministère du Trésor, de l'Economie et des Affaires intergouvernementales en Ontario a trait aux transactions financières internationales de la province. Il va sans dire que pour l'Alberta, la source première d'intérêt dans le domaine des relations internationales est le développement et la vente de ses ressources énergétiques (10).

A. Le Québec

C'est le Québec qui, le premier parmi les provinces canadiennes, s'est doté de mécanismes pour la conduite des affaires étrangères. « Il ajouta un service de coopération extérieure à ses ministères de l'Éducation et des Affaires culturelles au début des années 60 » (11).

Le ministère des Affaires intergouvernementales a été institué dès 1964 et centralisait officiellement la direction de toutes les relations du Québec avec les autres gouvernements au Canada et à l'étranger.

D'après le rapport canadien, la direction générale des Affaires internationales placée en 1981 sous la direction d'un sous-ministre associé, comprend trois directions sectorielles et six directions géographiques et a des effectifs de 239 agents au Québec et 276 à l'extérieur. (En 1980-1981, les dépenses budgétaires s'élèvent à 47.000.000 dont 34,1 pour le programme des affaires internationales.) Le ministre planifie et coordonne les relations extérieures intergouvernementales, internes et externes, ces dernières sous le triple aspect ententes, représentations et organisations internationales.

Contenu de la *loi du ministère des Affaires intergouvernementales sanctionnée le 24 décembre 1974* (Recueil des lois du Québec 1974, ch. 15). Cette loi (Bill 59) comprend cinq chapitres (le texte de cette loi est joint en annexe) :

Ch. I. L'organisation du ministère.

Ch. II. Responsabilités du Ministre.

Ch. III. Les ententes intergouvernementales et autres.

Ch. IV. La représentation du Québec à l'extérieur.

Ch. V. Des dispositions finales.

Les art. 10 et 11 prévoient les responsabilités générales du ministre, les art. 12 à 15 en prévoient la mise en œuvre par les communications officielles entre le gouvernement du Québec, les autres gouvernements et les organisations internationales ; la concertation avec le gouvernement fédéral pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ayant des incidences sur le Québec ; la collaboration avec les autres ministères du gouvernement pour la mise en œuvre des politiques notamment de l'immigration, de l'éducation, de

(10) Le rôle des provinces, pp. 142 et 143.

(11) Le rôle des provinces, p. 141.

l'industrie et du commerce, des communications et des affaires culturelles ; la recommandation au gouvernement de ratifier les traités et la coordination de leur mise en œuvre.

L'art. 16 prévoit que le ministre veille à la négociation et à la mise en œuvre des ententes intergouvernementales et administre les programmes d'échanges élaborés en accord avec lui par les ministères compétents. L'art. 23 prévoit que le ministre dirige la représentation du Québec à l'extérieur.

Les art. 24 à 27 prévoient notamment le mode de nomination d'un délégué général du Québec, d'un délégué, la conclusion avec le gouvernement fédéral d'accords permettant aux représentants du Québec d'agir au sein de missions diplomatiques canadiennes.

L'art. 34 prévoit la constitution de délégations officielles et le mandat pour prendre position aux conférences et réunions intergouvernementales, l'art. 35 vise la mise en œuvre la plus favorable au développement et au rayonnement culturel et économique du Québec des programmes de coopération dans le cadre des accords de coopération.

B. L'Ontario

«L'Ontario fut la deuxième province à se doter de mécanismes spéciaux pour la conduite de ses relations extérieures. A la fin des années 60, le ministère de l'Industrie et du Développement disposait d'une division internationale composée de sections américaine et outre-mer.

A la fin de 1966, le ministère de l'Éducation établit un programme d'échanges éducatifs et culturels. En 1970, huit hauts fonctionnaires du bureau du Premier ministre, du secrétariat du Cabinet et du secrétariat des Affaires fédérales-provinciales du ministère du Trésor et de l'Économie se spécialisaient dans les relations internationales et commençaient à coordonner les relations extérieures des différents ministères et agences provinciales.

En avril 1972, cette fonction de coordination s'institutionnalisait quand les Affaires intergouvernementales s'ajoutèrent au titre officiel du ministère du Trésor et de l'Économie (12) par la *loi réorganisant les ministères de l'Ontario*, du 7 avril 1972. En 1978, l'Ontario créa le ministère des Affaires intergouvernementales qui s'occupe des relations internes et externes. D'après le rapport canadien : une division du ministère est responsable des dossiers internationaux dans la dimension principale d'apport ontarien à la formulation de la politique extérieure du Canada, en particulier en matière économique au double plan mondial et régional, essentiellement les relations Canada/États-Unis.

C. L'Alberta

Pour cette province, il s'agit du *ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales*, institué par la *loi du ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales, sanctionnée le 2 juin 1972* (Statutes of Alberta, 1972, Ch. 33, (Bill 58)). (Le texte de la loi est joint en annexe.)

(12) Le rôle des provinces, p. 142.

L'art. 4 prévoit les fonctions du ministre. L'art. 5 prévoit la compétence de signer les accords selon la catégorie à laquelle ils appartiennent, fixée par le lieutenant-gouverneur en Conseil.

D'après le rapport canadien, le ministère a créé en 1978 *une division internationale* en vue de coordonner les activités internationales de tous les ministères et établissements publics albertains où des agents se spécialisent dans ce domaine (ministère de l'Agriculture, du Développement économique, de l'Energie et des Ressources naturelles) et d'assurer la liaison avec les ministères fédéraux des Affaires extérieures et de l'Industrie et du Commerce.

En 1979, l'Alberta a nommé un ministre responsable du commerce international.

C'est la division internationale qui centralise les relations de la province avec les pays étrangers dans différents domaines, comme l'éducation, le commerce, l'aide, l'agriculture, la science. Elle communique également avec les ministères fédéraux intéressés, affaires extérieures et industrie et commerce, au sujet d'accords de coopération économique ou culturelle ou dans d'autres domaines.

d) *Le Shaskatchewan*

Selon le rapporteur canadien, *un ministère des Affaires intergouvernementales a été formé en 1979*, en vue de planifier la politique du gouvernement avec les autres gouvernements canadiens et étrangers.

Un agent de la division des affaires constitutionnelles et internationales est chargé des dossiers internationaux, sous la direction du directeur exécutif de la division, en vue d'une coordination des relations internationales de la province (ministères et établissements publics, comme la société d'Etat de la Potasse) et d'une liaison avec le ministère fédéral des Affaires extérieures.

2°) *Les autres provinces*

Elles disposent aussi de mécanismes pour la conduite des relations extérieures mais sans ministère spécifique.

D'après le rapport canadien : « Dans les autres provinces, la coordination récente des relations internationales, principalement sous la poussée des impératifs économiques, se situe au niveau du Conseil exécutif, c'est-à-dire du Cabinet provincial. En Nouvelle-Ecosse, une unité administrative a été créée en 1980-81 au sein du Secrétariat du Conseil des ministres, *le Service des affaires intergouvernementales*. Trois agents sont responsables essentiellement des dossiers des relations fédérales-provinciales ; ils s'occupent aussi des questions culturelles et plus marginalement des affaires internationales.

Les questions économiques internationales relèvent des ministères sectoriels et plus spécialement de celui du Développement en collaboration avec les ministères fédéraux des Affaires extérieures et de l'Industrie et du Commerce.

A Terre-Neuve et à l'Île du Prince-Edouard, les structures sont à peu près similaires, tel le *Secrétariat des Affaires intergouvernementales* de Terre-Neuve et du Labrador au sein du Conseil exécutif. Mais alors que le Secrétariat de Terre-Neuve est appelé à jouer un rôle important dans le contexte des développements énergétiques de la province, l'Île du Prince Edouard, très peu peuplée et sans richesses véritables, dépend et dépendra encore demain entièrement d'Ottawa pour ses relations extérieures.

Au Nouveau-Brunswick, la coordination des affaires internationales s'effectue par le *Comité des politiques et des priorités* rattaché au Secrétariat du Conseil des ministres, avec deux agents pour les relations fédérales-provinciales et les affaires économiques. Au plan culturel (et technique), le ministère de la Jeunesse, des Loisirs et des Ressources culturelles fait la coordination depuis le printemps 1980 ; deux agents rattachés au Cabinet du sous-ministre supervisent notamment les dossiers Francophonie (Agence de coopération culturelle et technique et Conférences des ministres de l'Éducation et de la Jeunesse et des Sports), commissions mixtes et relations bilatérales avec les pays étrangers.

Enfin, dans le cadre régional de l'Est du Canada — provinces atlantiques — et des États-Unis — Nouvelle Angleterre — se tient depuis 1973 la *Conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada* qui porte notamment sur le développement économique, l'énergie, les transports et le tourisme. Au plan des structures, le *Secrétariat permanent du Conseil des Premiers ministres des provinces maritimes* est responsable de la coordination de ces rencontres. Des structures internationales ont également été mises en place, le comité international du Nord-Est sur l'Énergie auquel seule Terre-Neuve n'est pas représentée et la Fondation internationale du tourisme. »

2) *Les relations extérieures des provinces*

Qu'il s'agisse des activités des bureaux et des délégations générales ou des accords et ententes de droit international, administratif ou de droit privé, le rapport canadien les reprend de manière très détaillée.

BIBLIOGRAPHIE

LEVY T.A. « Le rôle des provinces » dans le Canada et le Québec sur la scène internationale, pp. 109 à 145, Presses de l'Université du Québec, 1977

HENDERSON M.D. « La gestion des politiques internationales du gouvernement fédéral » dans le Canada et le Québec sur la scène internationale, pp. 81 à 107.

STEVENSON G. « L'élaboration de la politique étrangère canadienne » dans le Canada et le Québec sur la scène internationale, pp. 51 à 79.

JACOMY-MILLETTE A.M. « Les aspects juridiques des activités internationales du Québec » dans le Canada et le Québec sur la scène internationale, pp. 515 à 544.

JACOMY-MILLETTE A.M. « Le rôle des provinces dans les relations internationales » dans Etudes internationales, vol. X, n° 2, juin 1979, pp. 285 à 320, Université Laval, Québec, Canada.

« Le ministère des Affaires extérieures », Canada documents, n° 17, 1980, publié par le ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

Canadian Almanac and Directory, Copp. Clark Pitman, 1981.

« Fédéralisme et relations internationales », Livre blanc du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, Ottawa, 1968.

« Commission royale d'enquête sur la situation dans le Service extérieur », Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, 1981.

La Constitution canadienne, 1980, document explicatif sur le projet de résolution concernant la Constitution du Canada, « Publications Canada », Ottawa.

ANNEXE 1

LOI DU MINISTERE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES DU QUEBEC (RECUEIL DES LOIS DU QUEBEC, 1974)

CHAPITRE 15

Loi du ministère des Affaires intergouvernementales

(Sanctionnée le 24 décembre 1974)

SA MAJESTE, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit :

CHAPITRE I

ORGANISATION DU MINISTERE

1. Le ministre des Affaires intergouvernementales, ci-après désigné sous le nom de « ministre », est chargé de la direction et de l'administration du ministère des Affaires intergouvernementales.

2. Le lieutenant-gouverneur en Conseil nomme un sous-ministre des Affaires intergouvernementales, ni-après désigné sous le nom de « sous-ministre ».

3. Sous la direction du ministre, le sous-ministre a la surveillance du personnel du ministère ; il en administre les affaires courantes et il exerce les autres fonctions qui lui sont assignées par le lieutenant-gouverneur en Conseil.

4. Les ordres du sous-ministre doivent être exécutés de la même manière que ceux du ministre ; son autorité est celle du chef du ministère et sa signature officielle donne force et autorité à tout document du ressort du ministère.

5. Le lieutenant-gouverneur en Conseil nommé aussi, conformément à la loi de la fonction publique (1965, 1^{re} session, chapitre 14), le personnel nécessaire à la bonne administration du ministère.

6. Les devoirs des membres du personnel du ministère non expressément définis par la loi ou par le lieutenant-gouverneur en Conseil sont déterminés par le ministre.

7. Nul acte, document ou écrit n'engage le ministère, ni ne peut être attribué au ministre, s'il n'est signé par lui, par le sous-ministre ou un fonctionnaire mais uniquement, dans le cas de ce dernier, dans la mesure déterminée par règlement du lieutenant-gouverneur en Conseil publié dans la *Gazette officielle du Québec*.

Le lieutenant-gouverneur en Conseil peut toutefois permettre, aux conditions qu'il fixe, que la signature requise soit apposée au moyen d'un appareil automatique sur les documents qu'il détermine.

Le lieutenant-gouverneur en Conseil peut également permettre qu'un fac-similé de la signature requise soit gravé, lithographié ou imprimé sur les documents qu'il détermine ; dans ce cas, le fac-similé a la même valeur que la signature elle-même si le document est contresigné par une personne autorisée par le ministre.

8. Toute copie d'un document faisant partie des archives du ministère, certifiée conforme par le ministre ou le sous-ministre, est authentique et a la même valeur que l'original.

9. Le ministre doit, dans les quinze jours de l'ouverture de chaque session, soumettre à l'Assemblée nationale un rapport détaillé de son activité durant la précédente année financière.

CHAPITRE II

RESPONSABILITE DU MINISTRE

10. Le ministre a pour responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique en matière de relations extérieures, et de mettre en œuvre la politique adoptée par ce dernier.

Il établit et maintient avec les autres gouvernements et leurs ministères les relations que le gouvernement du Québec juge opportun d'avoir avec eux.

Il coordonne toutes les activités du gouvernement à l'extérieur du Québec ainsi que celles de ses ministères et organismes.

Il conseille aussi le gouvernement sur toute question ayant trait aux relations intergouvernementales.

11. Le ministre, en accord avec les ministères et organismes intéressés, a pour fonction de favoriser le développement culturel, économique et social des Québécois par l'établissement de relations intergouvernementales.

12. Le ministre assure les communications officielles entre le gouvernement du Québec, les autres gouvernements et les organisations internationales ; il maintient à cet effet les liaisons nécessaires avec les représentants de ces derniers sur le territoire du Québec.

13. Le ministre doit, dans la conduite des affaires intergouvernementales, veiller à ce que soit respectée la compétence constitutionnelle du Québec.

Il assure en outre la participation du gouvernement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et programmes fédéraux ayant des incidences sur le développement du Québec et favorise, à cette fin, la concertation intergouvernementale.

14. Le ministre collabore avec les autres ministères du gouvernement dans la mise en œuvre à l'extérieur du Québec des politiques dont ils ont la responsabilité, notamment dans les domaines de l'immigration, de l'éducation, de l'industrie et du commerce, des communications et des affaires culturelles.

15. Le ministre recommande au lieutenant-gouverneur en Conseil la ratification des traités ou accords internationaux dans les domaines ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec.

Il assure et coordonne la mise en œuvre au Québec des traités et accords internationaux impliquant le gouvernement du Québec.

CHAPITRE III

LES ENTENTES INTERGOUVERNEMENTALES ET LES AUTRES

16. Le ministre veille à la négociation et à la mise en œuvre de toutes les ententes intergouvernementales et administre les programmes d'échanges intergouvernementaux qui en résultent, sauf dans la mesure prévue par le lieutenant-gouverneur en Conseil.

Les programmes d'échanges visés au premier alinéa sont élaborés, en accord avec le ministre, par les ministères et organismes dans les domaines qui relèvent de leur compétence.

On entend par « entente intergouvernementale », dans la présente loi, un accord intervenu entre le gouvernement ou l'un de ses ministères ou organismes et un autre gouvernement, l'un de ses ministères ou organismes ou une organisation internationale.

17. Nonobstant toute autre disposition législative, les ententes intergouvernementales doivent, pour être valides, être approuvées par le lieutenant-gouverneur en Conseil et être signées par le ministre.

18. Lorsqu'une personne autre que le ministre peut, d'après la loi, conclure des ententes intergouvernementales, la signature de cette personne continue d'être requise pour donner effet aux ententes, à moins que le lieutenant-gouverneur en Conseil n'en ordonne autrement.

19. Le lieutenant-gouverneur en Conseil peut autoriser le ministre à signer seul une entente intergouvernementale que la loi habilite une autre personne à conclure. En ce cas, la signature du ministre a le même effet que celle de la personne habilitée.

20. Sauf dans la mesure prévue expressément par la loi, aucune commission scolaire, commission régionale, corporation municipale, communauté urbaine ou communauté régionale ne peut, sous peine de nullité, négocier ou conclure des ententes avec le gouvernement du Canada, celui d'une autre province, un gouvernement étranger ou un ministère ou un organisme de l'un de ces gouvernements.

Toutefois une commission scolaire peut négocier ou conclure une telle entente au nom du gouvernement avec l'autorisation préalable de ce dernier.

21. Aucun organisme public ne peut, sous peine de nullité, sans l'autorisation préalable du lieutenant-gouverneur en Conseil, conclure des ententes avec un autre gouvernement au Canada, un gouvernement étranger ou avec un ministère ou un organisme de l'un de ces gouvernements.

Le ministre, en accord avec le ministre qui est responsable de l'organisme public ou qui verse la subvention, veille à la négociation des ententes projetées.

On entend par « organisme public », dans le présent article, une corporation ou un organisme, non visé à l'article 20, dont le lieutenant-gouverneur en Conseil ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que les fonctionnaires ou employés soient nommés ou rémunérés suivant la Loi de la fonction publique (1965, 1^{re} session, chapitre 14), ou dont les ressources proviennent, pour plus de la moitié, du fonds consolidé du revenu.

22. Le lieutenant-gouverneur en Conseil peut exclure de l'application de la présente loi, en tout ou en partie, les catégories d'ententes qu'il désigne.

Sont notamment exclues de la présente loi, les ententes conclues dans le cadre des relations établies par l'Assemblée nationale avec des institutions parlementaires à l'extérieur du Québec.

CHAPITRE IV

LA REPRESENTATION DU QUEBEC A L'EXTERIEUR

Section I

Les délégations

23. Le ministre dirige la représentation du Québec à l'extérieur.

24. Le lieutenant-gouverneur en Conseil peut nommer, par commission sous le grand sceau un délégué général dans tout pays qu'il désigne, pour y représenter le Québec dans tous les secteurs d'activité qui sont de la compétence constitutionnelle du Québec.

25. Le ministre peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en Conseil, nommer un délégué du Québec dans tout pays qu'il désigne, pour y représenter le Québec dans les secteurs d'activité que le ministre détermine.

26. Le ministre peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en Conseil, établir ailleurs au Canada des bureaux, y affecter le personnel requis et y nommer des chefs de poste.

27. Le ministre peut conclure avec le gouvernement du Canada des accords permettant à des représentants du Québec d'agir, dans les champs d'activité où le Québec partage sa compétence constitutionnelle avec le Canada, au sein des missions diplomatiques ou consulaires du Canada établies dans les pays où le Québec n'a pas de délégué.

28. Sous réserve de l'article 27, le ministre met à la disposition des personnes déléguées à l'étranger les bureaux et les services nécessaires à l'exercice de leur activité.

29. Le délégué général, le délégué et le chef de poste exercent leurs fonctions sous l'autorité du sous-ministre.

Ils surveillent et dirigent le personnel de la délégation ou du bureau dont ils ont la responsabilité.

30. Seul le ministre peut affecter à l'extérieur du Québec des membres du personnel de la fonction publique.

31. Le ministre ne peut affecter à l'extérieur du Québec des personnes pour représenter un ministère autre que le sien qu'avec l'assentiment du ministre intéressé.

Ces personnes exercent leurs fonctions, sous l'autorité du délégué général, délégué ou chef de poste, dans le cadre des orientations que le ministre dont elles relèvent définit en collaboration avec le ministre.

32. Le lieutenant-gouverneur en Conseil fixe le traitement des délégués généraux. Les délégués et chefs de poste ainsi que leur personnel sont nommés et rémunérés suivant la Loi de la fonction publique (1965, 1^{re} session, chapitre 14).

33. Les indemnités et allocations versées aux délégués généraux, délégués, chefs de poste et à leur personnel durant leur séjour à l'extérieur sont déterminées par règlement du lieutenant-gouverneur en Conseil. Ce dernier définit de la même manière le régime d'emploi applicable aux personnes qui sont recrutées là où une délégation ou un bureau est établi.

Section II

Les conférences et réunions intergouvernementales

34. Toute délégation officielle du Québec à une conférence ministérielle fédérale-provinciale, interprovinciale ou internationale est constituée et mandatée par le lieutenant-gouverneur en Conseil.

Nul ne peut, lors d'une conférence ou réunion intergouvernementale, prendre position au nom du gouvernement s'il n'a reçu mandat exprès à cet effet donné sous l'autorité du ministre. La même règle s'applique à toute mission envoyée au nom du gouvernement auprès d'un autre gouvernement ou de l'un de ses ministères ou organismes.

Section III

La coopération avec l'extérieur

35. Dans le cadre des accords ou ententes de coopération conclus par le gouvernement du Québec, le ministre voit, en collaboration avec les ministères intéressés, à l'élaboration et à la réalisation de programmes de coopération dans les secteurs où les échanges sont le plus susceptibles de favoriser le développement et le rayonnement culturel et économique du Québec.

Le ministre a la même responsabilité dans le cadre des ententes qu'il conclut avec le gouvernement du Canada ou l'un de ses organismes et qui ont pour objet d'engager le Québec dans la mise en œuvre d'un accord de coopération liant le gouvernement du Canada à un gouvernement étranger.

36. Dans l'élaboration et l'administration des programmes de coopération avec l'extérieur, le ministre doit favoriser la consolidation des institutions francophones internationales auxquelles le gouvernement du Québec participe et assurer dans ce cadre la participation du Québec aux programmes de développement international.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

37. La présente loi remplace la Loi du ministère des Affaires intergouvernementales (Statuts refondus, 1964, chapitre 56).

38. La présente loi remplace également la Loi des agents ou délégués généraux (Statuts refondus, 1964, chapitre 208).

39. L'article 5 de la Loi de l'Office franco-québécois pour la Jeunesse (1968, chapitre 7) est remplacé par le suivant :

« 5. Le ministre des Affaires intergouvernementales est responsable de l'application de la présente loi. »

40. Sont transférés au ministère des Affaires intergouvernementales le personnel des autres ministères dont les fonctions principales correspondent à celles attribuées par la présente loi au ministre ainsi que les crédits appropriés, suivant que le détermine le lieutenant-gouverneur en Conseil.

41. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction à l'exception de l'article 21 qui entrera en vigueur à la date qui sera fixée par proclamation du lieutenant-gouverneur en Conseil.

ANNEXE 2

LOI DU MINISTERE DES AFFAIRES FEDERALES
ET INTERGOUVERNEMENTALES DE L'ALBERTA
(STATUTES OF THE PROVINCE OF ALBERTA, 1972)

CHAPTER 33

The Department of federal and intergovernmental affairs act

(Assented to June 2, 1972)

HER MAJESTY, by and with the advice and consent of the Legislative Assembly of Alberta, enacts as follows :

Definitions

1. In this Act

(a) « intergovernmental agreement » means an agreement or arrangement under which

(i) one of the parties is the Government of Alberta or a Minister, agency or official of the Crown in right of Alberta, and

(ii) the other party or one of the other parties is the Government of Canada or a Minister, agency or official thereof, the government of another province or territory of Canada or any Minister, agency or official thereof, or the government of a foreign country or state or any agency or official thereof ;

(b) « Minister » means the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs.

Department

2. There shall be a Department of the public service of the Province called the Department of Federal and Intergovernmental Affairs over which shall preside the member of the Executive Council appointed by the Lieutenant Governor under the Great Seal of the Province as Minister of Federal and Intergovernmental Affairs.

Staff

3. In accordance with *The Public Service Act* there may be appointed a Deputy Minister of Federal and Intergovernmental Affairs and such other employees as are required to conduct the business of the Department of Federal and Intergovernmental Affairs.

Powers and duties of Minister

4. The Minister

(a) is responsible for the co-ordination of all policies, programs and activities of the Government of Alberta and its agencies in relation to the Government of Canada, the governments of the provinces and territories of

Canada, and the governments of foreign countries or states, and all agencies of those governments ;

(b) shall conduct a continuing review of

(i) all policies, programs and activities of the Government of Alberta and its agencies in relation to the Government of Canada, the governments of the provinces and territories of Canada and the governments of foreign countries or states,

(ii) all intergovernmental agreements, and

(iii) all relevant legislation pertaining to those policies, programs, activities and agreements ;

(c) shall be a party to the negotiation of all proposed intergovernmental agreements ;

(d) shall from time to time take such action as he considers necessary to initiate or maintain intergovernmental co-operation between the Government of Alberta and the Government of Canada, the government of a province or territory of Canada or any government of a foreign country or state ;

(e) shall established and maintain all offices outside Alberta that are necessary for the performance of the functions of representatives of the Government of Alberta.

Intergovernmental agreements

5. (1) Notwithstanding any other Act, an intergovernmental agreement to which this section applies is not binding on the Government of Alberta or any agency of official thereof unless

(a) it is signed on behalf of the Government by the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs, if the agreement is designated by the regulations as an agreement that is to be signed on behalf of the Government by the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs only, or

(b) it is signed on behalf of the Government by the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs in addition to any other Minister of the Crown authorized by law to sign it, if the agreement is designated by the regulations as an agreement that is to be signed by the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs in addition to another Minister of the Crown authorized by law to sign it, or

(c) it is approved by the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs, in any other case.

(2) The Lieutenant Governor in Council may make regulations

(a) designating the classes of intergovernmental agreements that are to be signed on behalf of the Government of Alberta by the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs only ;

(b) designating the classes of intergovernmental agreements that are to be signed on behalf of the Government of Alberta by the Minister of Federa'

and Intergovernmental Affairs in addition to any other Minister of the Crown authorized by law to sign it ;

(c) designating the classes of intergovernmental agreements to which this section does not apply.

(3) Where under any Act a Minister of the Crown in right of Alberta is authorized to sign an intergovernmental agreement and the agreement is of a class designated by the regulations under subsection (2), clause (a) as one that is to be signed on behalf of the Government of Alberta by the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs only, the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs shall sign the agreement in place of that other Minister and with the same effect as if it were signed by that other Minister.

(4) No intergovernmental agreement shall be entered into or signed on behalf of the Government of Alberta or by or on behalf of a Minister, agency or official of the Crown in right of Alberta otherwise than in accordance with this section.

(5) Where under any Act an intergovernmental agreement requires the approval or authorization of the Lieutenant Governor in Council, the approval or authorization shall be given in accordance with this section, notwithstanding anything in that Act.

Transitional

6. The member of the Executive Council who immediately prior to the commencement of this Act holds office as, and is designated by the Lieutenant Governor as, the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs becomes the Minister of Federal and Intergovernmental Affairs under this Act without the necessity of a further designation by the Lieutenant Governor, the issue of a new commission or the swearing of another oath of office.

Coming into force

7. This Act comes into force on the day upon which it is assented to.

AUSTRALIE

I. QUELQUES MOTS SUR LA REPARTITION CONSTITUTIONNELLE DES COMPETENCES ET SON INTERPRETATION

« The Commonwealth government (le Parlement) was given exclusive powers in Section 51 (de la Constitution) over trade and commerce (sub-sec. i), borrowing money on the public credit of the Commonwealth (sub-sec. iv), naval and military defence (sub-sec. vii), fisheries in Australian waters beyond territorial waters (sub-sec. x), naturalisation and aliens (sub-sec. xix),

foreign corporations (sub-sec. xx), immigration and emigration (sub-sec. xxvii), *external affairs* (sub-sec. xxix), and the relations of the Commonwealth with the islands of the Pacific (sub-sec. xxx).

At the same time, undefined residual powers remained with the states, and the federal constitution provided that the constitutions of the six colonies, which on federation became the six states, would remain in force, except in so far as they were inconsistent with the federal constitution (article 106 de la Constitution). Some of the state powers have an external application » (1).

« When Australia federated at the turn of the century, not only did « external affairs » convey a far more simple notion of what states did externally than became true later, but of course Australia did not become a juridically, fully sovereign state until considerably later. Under Section 51 (xxix) of the constitution, the Commonwealth Parliament was, inter alia, given power over « external » affairs, but without embellishment as to how this might affect the residual powers of the states » (2).

« In the early years of federation, when the central government took little advantage of the external affairs power, there was accordingly little or no conflict between such power and the rights of the states » (3).

« In a leading case in the field, in 1936, the question of whether federal power in external affairs could be employed to override ordinarily understood state preserves went unresolved (Il s'agit du cas R.V. Burgess, ex parte Henry (1936) 55 C.L.R. 608 devant la High Court)... Subsequent cases did not measurably elucidate the problem. When the High Court upheld the Withlam Government's Seas and Submerged Lands Act, centralism scored an impressive victory » (4). (Il s'agit de l'interprétation la plus récente et une des plus importantes du concept de « External affairs » dans l'arrêt *New South Wales and others v. Commonwealth* (1975) 8 A.L.R. 1.)

« Essentially, the Seas and Submerged Lands legislation provided for Commonwealth sovereignty over the Australian territorial sea, its air space, seabed and subsoil. It also gave Canberra sovereignty over the Australian continental shelf beyond the limits of the territorial sea...

The Seas and Submerged Lands legislation became law (en 1973) after the federal Opposition has succeeded in amending the associated mining code, so as to exempt petroleum. Existing legislation gave the federal and state government joint administration over offshore petroleum...

This change was not sufficient for the states, which did not wish to undermine their own economic interests, and also felt that a broader, federally-based principle was at stake. Accordingly, all six states challenged the Act before the High Court. They claimed that their sovereignty extended

(1) Millar, p. 397.

(2) Albinski, p. 2.

(3) Millar, p. 400.

(4) Millar, p. 397.

beyond the land mass into the adjacent, territorial sea, and that they enjoyed exclusive jurisdiction over exploration and exploitation of natural resources in the offshore areas.

The Court denied state sovereignty or proprietary rights beyond the low water mark. It also found that *the Act was a valid exercise of the Commonwealth's power vested in Section 51 (xxix) of the constitution*. Three of the seven justices also remarked that *the external power extended to any matter or thing geographically external to Australia*. In the past, the « external affairs » power had commonly been construed to carry the more limited connotation of « foreign affairs » (5).

D'après le même auteur, malgré l'arrêt de la Cour « The states retained their formidable influence over onshore resource exploration and exploitation » (6).

Au Canada, un pays de structure constitutionnelle et de tradition semblables, les tribunaux ont interprété la compétence du gouvernement central en matière d'affaires extérieures de manière plus restrictive.

Selon le même article constitutionnel 51 (i), le commerce est une compétence exclusive du Commonwealth mais pratiquement « it (the Commonwealth) cannot compel a state or a trading organisation to supply or purchase goods overseas. In 1974-5 the government of Queensland threatened to withhold coal-mining leases from companies with Japanese connections unless Japan resumed buying Australian beef and thus helped Queensland's depressed beef industry...

This case demonstrated how a state government could enter, perhaps critically, into national negotiations over trade or foreign investment » (7).

L'interprétation des compétences financières a mené aussi à une plus grande centralisation par le biais des « taxing powers », une compétence concurrente et des « special grants ». (Voir rapport australien pp. 11 et 12). C'est par l'exercice de cette même compétence des « special grants » que les Etats-Unis ont aussi considérablement centralisé l'Etat.

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION FEDERALE DES AFFAIRES ETRANGERES

Il n'existe aucun critère de répartition des fonctionnaires selon leur origine, en ce sens, le fédéralisme n'affecte en rien la structure de l'administration des Affaires étrangères.

Quelques considérations historiques utiles à la compréhension de l'organisation actuelle.

(5) Albinski, p. 7.

(6) Albinski, p. 7.

(7) Millar, pp. 401 et 402.

La Constitution australienne du 9 juillet 1900 est un acte du Parlement britannique et crée une fédération membre de l'Empire britannique.

Le ministère des Affaires étrangères (external affairs) existe depuis la création de la fédération en 1900 avec, à sa tête, le Premier ministre. Ses responsabilités sont limitées. En effet, la compétence constitutionnelle en matière d'affaires étrangères (art. 51, xxix) de l'Etat central était entendue principalement alors comme les relations avec le gouvernement britannique. D'ailleurs, jusqu'en 1972, les relations avec la Grande-Bretagne étaient de la compétence du Premier ministre et non du ministre des Affaires étrangères. Ce n'est qu'en 1935 qu'il est constitué en ministère distinct de l'administration du Premier ministre.

Les Premiers ministres en ont gardé un intérêt particulier pour les Affaires étrangères et, en plus de leur rôle de coordination des différents ministères, ont tenu à garder dans leur service une division « des relations extérieures, de la défense et de la science ».

Le ministère ouvre ses premiers postes diplomatiques (ailleurs qu'à Londres) en 1940 à Washington, Tokyo et Ottawa. La diplomatie australienne prit de l'extension après la guerre, particulièrement en Asie. Dans les pays où elle n'avait pas encore ouvert d'ambassade, elle était traditionnellement représentée par l'ambassade britannique et le Foreign office, ce qui est encore le cas actuellement (8).

Le ministère des Affaires étrangères (actuellement « of foreign affairs », avant 1970 « of external affairs ») fonctionne selon les mêmes règles que les autres ministères fédéraux.

« Unlike the British Foreign Office, the Department of Foreign Affairs is administered as an integral part of the Federal Public Service... Foreign Affairs is given very little special treatment... Some members of F.A. would like to have their own Act of Parliament, their own « foreign service » not subject to the Public Service Board » (9).

Ces problèmes sont en discussion dans le cadre de la « Submission by the Department of F.A. to the Royal Commission ».

A ses débuts, le ministère traitait surtout des problèmes politiques et de défense. Dans la suite, ses liens avec le *ministère de la Défense* se sont renforcés. En 1977, le secrétaire général du ministère de la Défense avait précédemment été secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, de hauts fonctionnaires des Affaires étrangères y sont souvent transférés. Le lien est établi aussi par un organe faisant partie du ministère des Affaires étrangères, le Head Office of current intelligence et une division de la Défense au sein de l'administration des Affaires étrangères, chargée de la coordination.

Il existe une *division économique* au sein du ministère mais « the major area of economic relations — trade — has been handled almost entirely by the

(8) Millar, p. 33.

(9) Millar, p. 35.

Department of Overseas Trade or its predecessors. Trade relations are conducted separately from diplomatic relations and although trade commissioners at overseas posts are formally subordinate to the Ambassador, it can be more a formality than a reality. Trade commissioners are different kinds of people, on different terms of engagement, operating under a different Act of Parliament » (10). Il s'agit du Trade Commissioners Act de 1933.

L'Australie dispose à l'étranger d'une représentation de deux sortes principalement :

1) les postes diplomatiques sous le contrôle du ministère des Affaires étrangères ;

2) des postes commerciaux sous le contrôle du ministère du Commerce extérieur (Overseas Trade), régis par le Trade Commissions Act de 1933.

Elle dispose aussi de bureaux d'émigration sous le contrôle du ministère de l'Immigration et des Affaires ethniques.

Selon les tendances gouvernementales, le *Australian development assistance agency* constitue un organe séparé ou intégré à l'intérieur du ministère. Actuellement, il en fait partie.

Organisation de la coordination des relations extérieures

Il semble, d'après Millar que la coordination ne soit pas toujours bien organisée dans les ambassades.

A Canberra, la coordination entre les Affaires étrangères et les autres ministères concernés par les relations extérieures (Défense, Commerce extérieur, Immigration,...) se fait par des comités interdépartementaux, des réunions mais semble aussi insuffisante. Diverses propositions permettant une meilleure coordination des relations extérieures sont étudiées par la « Royal Commission on Australian government administration ».

Si la structure fédérale de l'Etat n'influence en rien l'organisation du ministère des Affaires étrangères, deux comités composés de parlementaires auxquels participent *des représentants des Etats* influencent de fait le cours de la politique étrangère. Il s'agit :

a) du Joint Committee on Foreign Affairs, créé en 1952, sorte d'organe d'étude ;

b) du Standing Committee on Foreign Affairs and Defence, créé par le Sénat en 1971.

Les rapports de ces deux comités parlementaires n'ont aucune force obligatoire mais leur valeur scientifique influence la politique.

(10) Millar, p. 37.

III. ACTIVITES EXTERIEURES DES ETATS ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

D'après le rapport australien, les Etats ne disposent pas d'organes administratifs propres pour les Affaires étrangères. mais ils ont des services qui font généralement partie de l'administration du Premier ministre et qui dirigent les bureaux établis à l'étranger, soit en Grande-Bretagne où les Etats ont toujours été représentés à la High Commission en plus de la représentation de l'Etat central, soit dans des pays étrangers où ils ont mis en place des bureaux dirigés par des agents généraux.

A. *Activités des Etats en matière de relations extérieures*

Elles varient d'un Etat à l'autre mais en général elles portent surtout sur le développement économique de l'Etat par la recherche de marchés et d'investissements et aussi parfois sur l'immigration.

Les Etats exercent leurs activités dans les mêmes domaines que les provinces canadiennes et cet exercice remonte aussi à la période coloniale.

La conception actuelle des Etats australiens est que « each state has an entrepreneurial role in the world markets for capital and exports where its competitors are not only other nations but the other Australian states, and in some circumstances the commonwealth itself. This perception of the states' role in external affairs is at odds with the views of the commonwealth. Canberra goes to considerable expense to provide not only diplomatic services overseas but a wide range of trade representatives in international commercial centres. These services are intended to discharge what is seen by the commonwealth as its exclusive responsibility to regulate transactions which cross Australia's frontiers (11).

a) *les six agents généraux à Londres*

1°) Origine : avant la création de la Fédération, les colonies avaient installé des bureaux à Londres, où, au milieu du 19^e siècle, des représentants officiels des Etats, les agents généraux, réglaient les affaires commerciales, financières et d'immigration des colonies à Londres et jouaient un rôle quasi diplomatique.

2°) Statut et fonctions actuelles : « Constitutionally the agencies-general in London remain as one of those anomalies which flow from the states' prerogative powers under the Crown, powers expressly protected from commonwealth modification by the Statute of Westminster. This gives the states the right to petition the Crown directly on those matters which fall within state jurisdiction » (12).

Une loi prise par l'Etat règle le statut des agents généraux qui relèvent toujours directement du Premier ministre de l'Etat. (A titre d'exemple, ci-

(11) Sharman, pp. 309 et 310.

(12) Sharman, p. 311.

joint, en annexe, l'« Act to provide for the Office of Agent-General for Queensland » de 1975).

Voici quelques éléments de cet acte qui vise l'A.G. de Queensland dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord :

— sa nomination : elle est faite par le gouverneur de l'Etat et le Conseil exécutif ;

— ses fonctions principales : promotion des ventes de produits de l'Etat, du tourisme, de l'immigration, développement des relations commerciales avec la Grande-Bretagne, l'Europe et la C.E.E., la coopération avec les agents généraux d'autres Etats du Commonwealth et avec le Haut Commissaire du Commonwealth.

L'A.G. applique toute directive émanant du gouverneur et du Conseil et leur fait rapport tous les trois mois.

Il dépend donc directement du gouvernement de son Etat. Il a l'obligation sur le terrain de coopérer avec les autres Etats et l'Etat fédéral.

b) *Agents généraux en dehors de Grande-Bretagne et bureaux commerciaux*

Actuellement, Londres n'est plus le partenaire commercial le plus important de l'Australie. Aussi, certains Etats ont-ils ouvert des bureaux composés de fonctionnaires de l'Etat à Tokyo, New York, Paris, Bonn...

« Such state activities raise interesting constitutional questions, since the justification of special access to the Crown can hardly operate in Tokyo or New York. The states would probably be able to support such international agencies by claiming that it falls within their « *power to spend public funds for the peace welfare and good government* ». (This phrase appears in the State constitution acts to describe the scope of the governmental competence of state parliaments) of the citizens of their states » (13).

L'Etat de Victoria, par exemple, « is attempting to coordinate the work of the Ministry for State Development and Decentralisation and the Victorian Development Corporation with a *network of international representatives aimed at channelling overseas industrial investment into the state*.

The representation is carried out through the Victorian Promotion Committee, a body which has offices in Britain, France and Germany and has an agent in New York. The Committee appears to be made up predominantly of businessmen towards whose costs the Victorian government makes a substantial contribution » (14).

c) *Missions commerciales*

« States enterprises such as those providing electricity, education or health care see themselves as having special interests which require their own representatives overseas for purchasing equipment, recruitment and the

(13) Sharman, p. 314.

(14) Sharman, p. 315.

supply of special information. Many of these needs can be met simply by sending an official or expert overseas for a particular purpose when the need arises » (15).

Dans ce cas-ci, les agents dépendent de leur ministère et plus directement du Premier ministre comme les agents généraux.

B. *Coordination des activités ou Coopération avec le gouvernement central*

En pratique, la concurrence n'est pas aussi dure qu'il pourrait sembler, sur le terrain même. « There appears in practice to be close cooperation between many of the state and Commonwealth agencies overseas operating in the same area or dealing with the same subject matter » (16).

« Since federation the states have continued to maintain Agents-General in London, all of whom work in close cooperation with the High Commissioner for Australia at Australia House, London » (17).

Mais il n'existe pas d'organe spécifique chargé de la coordination des relations entre les Etats et avec le gouvernement central.

C. *A titre d'exemple de l'organisation administrative des Etats : la liste des ministères de l'Etat de Victoria*

- 1) Agriculture and Forrests
- 2) Health
- 3) Employment, Training
Youth, Sport and Recreation
- 4) Community Welfare Services
Immigration and Ethnic Affairs
- 5) Arts
Educational Services
- 6) Local Government
Planning
- 7) Transport
- 8) Economic Development
Labour and Industry
- 9) Premier
Treasurer
- 10) Tourism
- 11) Public Works
Property and Services
- 12) Minerals and Energy
- 13) Police and Emergency Services
- 14) Conservation
Lands
Soldier Settlement

(15) Sharman, p. 316.

(16) Sharman, p. 317.

(17) Official Yearbook of the Commonwealth of Australia, 1972, p. 120.

- 15) Education
- 16) Water Supply
- 17) Attorney-General
 - Federal Affairs
 - Consumer Affairs

BIBLIOGRAPHIE

- MILLAR T.B. *Australia in peace and war*, Australian University Press Canberra 1978.
- CAMPBELL SHARMAN G. « The Australian states and External Affairs : an exploration note » in *Australian Outlook*, vol. 27, n° 3, December 1973.
- ALBINSKY H.S. « Australian External Policy, Federalism and the States » in *Political science*, vol. 28, n° 1, july 1976.

ANNEXE

An Act to provide for the office of Agent-General for Queensland n° 2 of 1975

(Assented to 3rd April, 1975)

BE IT ENACTED by the Queen's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Legislative Assembly of Queensland in Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows :

1. *Short title.* This Act may be cited as the *Agent-General for Queensland Act 1975*.

2. *Application of Act.* This Act applies in respect of :

a) the person holding the appointment of Agent-General for Queensland at the passing of this Act, who shall be deemed to have been appointed pursuant to and to hold his office under this Act ; and

b) every person appointed as Agent-General for Queensland at any time after the passing of this Act.

3. *Appointment of Agent-General.* 1) The Governor in Council may from time to time appoint some person to be Agent-General for Queensland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

2) In the absence of an Agent-General or in case of the temporary incapacity or absence of the person who is, at the material time, Agent-General, the Governor in Council may appoint some person as Acting Agent-General who, while he acts in such appointment, shall have the duties and functions of the Agent-General.

4. *Term of service.* The person appointed to be Agent-General for Queensland or as Acting Agent-General shall, subject to this Act, hold office for a term determined by the Governor in Council in respect of each appointment, and shall be eligible for re-appointment.

5. *Termination of service.* The Governor in Council may at any time, on the ground that the Agent-General for Queensland or Acting Agent-General :

- a) has been guilty of misbehaviour ;
- b) is incapable of properly discharging his duties or functions ;
- c) refuses or neglects to carry out any direction of the Governor in Council given pursuant to this Act,

remove or suspend from his office the person who holds the appointment of Agent-General or acting Agent-General.

6. *Duties and functions.* 1) The Agent-General for Queensland shall act as representative and resident agent of Queensland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

2) The functions of the Agent-General include :

- a) promotion of the sale of primary products of Queensland ;
- b) promotion of the sale of the products of secondary industries of Queensland and stimulation of interest in the extension of existing industries and the establishment of new secondary industries in Queensland.
- c) fostering of commercial relations between Queensland and the United Kingdom, Europe and the European Economic Community ;
- d) dissemination of knowledge of and the encouragement of interest in Queensland ;
- e) promotion within the United Kingdom of migration to Queensland ;
- f) promotion of tourism in Queensland with a view to attracting tourists to Queensland ;
- g) co-operation with Agents-General of other States of the Commonwealth and with the High Commissioner of the Commonwealth ;
- h) carrying out any direction of the Governor in Council in relation to any of the functions referred to in the foregoing provisions of this subsection or in relation to any other matter affecting the representation of Queensland in the United Kingdom.

3) At least once in every three months the Agent-General shall furnish to the Governor in Council a report on the discharge of his functions on any matter that may affect the representation of Queensland in the United Kingdom.

7. *Conditions of employment.* The Agent-General for Queensland :

- a) shall be entitled to be paid such salary, allowances and expenses and to take such leave as the Governor in Council fixes from time to time ;

b) shall not, for as long as he acts in his office as such, engage in any employment other in the discharge of his duties and function as Agent-General.

ETATS-UNIS

I. REPARTITION CONSTITUTIONNELLE DES COMPETENCES

1) *Principes de base*

D'après la Constitution de 1787 et le 10^e amendement de 1789, les principes de base concernant la répartition des compétences sont les suivants :

— toutes les compétences qui ne sont pas déléguées à la fédération ni interdites aux Etats sont réservées aux Etats (10^e amendement) ;

— les compétences du Congrès sont énumérées à l'article I section VIII (notamment au 3^e : la fameuse « commerce clause » : la réglementation du commerce avec les Nations étrangères et entre les Etats de la Fédération et au 18^e : le pouvoir législatif pour la mise à exécution des compétences énumérées aux 17 § précédents) ;

— le Président fait les traités avec le consentement du Sénat (art. II section II, § 2) :

L'article I, section X, prévoit les compétences interdites aux Etats et notamment celle de conclure des traités (treaties) (§ 1) mais le § 3 les autorise à conclure des traités ou des conventions (agreements and compacts) avec un autre Etat ou avec une puissance étrangère, avec l'assentiment du Congrès.

La Constitution et les lois fédérales sont supérieures aux lois des Etats (art. VI, § 2) ; les conflits de compétence sont du ressort du pouvoir judiciaire et en dernier ressort de la Cour Suprême (art. III, section II).

2) *Situation de fait actuelle particulièrement du point de vue de la compétence des Etats*

Le problème constitutionnel de répartition des pouvoirs entre la Fédération et les Etats a marqué toute l'histoire des Etats-Unis.

« L'histoire du XX^e siècle est celle d'une extension et d'un renforcement du contrôle fédéral sur l'économie et de la montée parallèle du gouvernement fédéral aux dépens des Etats...

Aujourd'hui la Fédération est toute puissante... elle possède presque tous les pouvoirs que désire exercer l'Etat moderne, puisqu'elle contrôle économie et politique étrangère. Le contrôle de l'économie est en principe limité au contrôle du commerce inter-étatique, mais le concept s'est transformé. Il ne désigne plus un acte de commerce qui s'opère au-dessus des frontières des Etats, ni même une entreprise qui accomplit de tels actes mais, en pratique, le

commerce national, c'est-à-dire le commerce en général à l'exception des activités purement locales » (1).

Les conflits de compétence les plus nombreux sur lesquels la Cour Suprême a eu à se prononcer portaient sur l'interprétation du 10^e amendement par rapport à la « commerce clause » (art. I, section VIII, § 3) (2).

« L'extension des attributions fédérales a trouvé un fondement constitutionnel dans l'article I, section VIII, 18 (déjà cité) qui établit ce que l'on a appelé « les pouvoirs implicites » du Congrès.

Il faut entendre par là les pouvoirs nécessaires pour donner sa pleine valeur à la disposition constitutionnelle qui prévoit la compétence du Congrès. Or, cette interprétation est presque indéfiniment extensible... Ce n'est pas au Congrès seul qu'a profité cet élargissement des compétences fédérales, c'est aussi et surtout au Président. En effet, de même que le Congrès a étendu ses attributions par le jeu des pouvoirs implicites supposés pour mettre en œuvre la Constitution, le Président, par le même procédé a accru ses compétences en les rattachant à la nécessité pour lui de disposer des moyens de veiller à l'exécution des lois. Si bien qu'en définitive on ne peut plus songer à dresser une énumération des matières respectivement imparties au pouvoir central et aux Etats membres. Le seul partage qui ne soit pas purement théorique aujourd'hui, exception faite pour le domaine du droit civil et quelques rubriques de droit commercial est celui que l'on pourrait établir en tenant compte des répercussions économiques et sociales de la loi : si le législateur, pour agir sur la structure de la société, cherche à la soumettre à une orientation que réclame l'interventionisme, alors on peut penser que semblable mesure est de la compétence fédérale, du moins en ce qui concerne les cadres ou les principes généraux de la réglementation, l'aménagement interne demeurant du ressort des Etats » (3).

Que peut-on déduire de cette évolution pour les activités des Etats ? Du point de vue de la répartition des compétences, leur champ d'action s'est considérablement réduit mais ils continuent à remplir des fonctions importantes essentiellement en tant que centres d'activités administratives : ils exécutent des lois en majorité fédérales, mais ils légifèrent aussi eux-mêmes, notamment pour la conservation des ressources naturelles, en matière de police, en matière de commerce intra-étatique, en matière de législation du travail, de santé, d'éducation. Du point de vue de l'organisation administrative elle-même : l'administration de l'Etat est souvent et pour les mêmes matières, doublée par un organe fédéral national ou décentralisé.

(1) Tunc, t. I, pp. 460 et 464.

(2) Pour plus d'informations, voir E. Corwin's, pp. 46 à 86 (sur la « commerce clause ») et pp. 442 à 448 (sur le 10^e amendement).

(3) Burdeau, pp. 546, 547.

II. LE DEPARTEMENT D'ETAT AMERICAIN

1) *Organisation du département d'Etat*

Il fonctionne comme un ministère des Affaires étrangères d'Etat unitaire. Aucun organe de coordination avec les Etats n'y est prévu. Dans le commentaire sur son organisation (4) dont certaines informations sont reprises ci-dessous, on ne trouve aucune référence aux Etats.

(Les passages en anglais ci-dessous sont extraits du U.S. Government manual 1981-1982).

« The Department of State advises the President in the formulation and execution of foreign policy... The Department engages in continuous consultations with the American public, the Congress, other U.S. departments and agencies, and foreign governments ; negotiates treaties and agreements with foreign nations...

a) *Historique*

In 1781, a Department of Foreign Affairs was established. In 1789, the Department was reconstituted as the Department of State with T. Jefferson as the first Secretary of State, and its functions were so expanded as to make it the most important of the new executive offices.

b) *Bureau du Secrétaire*

Le Secrétaire d'Etat est le principal conseiller du Président en matière de politique étrangère, il est responsable de la direction générale, de la coordination et de la supervision des relations étrangères des Etats-Unis... Il dirige le Département, y compris le service extérieur. Il est aidé d'un « Deputy Secretary of State », d'un sous-secrétaire pour les affaires politiques, d'un sous-secrétaire pour les affaires économiques, d'un sous-secrétaire pour la sécurité, la science et la technologie, d'un sous-secrétaire pour l'organisation, d'un inspecteur général (qui vérifie systématiquement la manière dont la politique étrangère est appliquée et les intérêts américains représentés à l'étranger) et d'un conseiller qui l'assiste pour les principaux problèmes de politique étrangère et dirige certaines négociations internationales.

c) *Bureaux régionaux*

Cinq secrétaires-adjoints dirigent les activités des bureaux géographiques. Ils conseillent le secrétaire sur la définition de la politique américaine vis-à-vis des pays qui sont de leur ressort géographique. Ils sont aidés des directeurs qui travaillent en contact étroit avec les ambassadeurs à l'étranger pour s'assurer que dans leurs tâches ils se conforment bien à la définition de la politique étrangère.

(4) U.S. Governmental manual, pp. 391 à 397.

d) *Bureaux fonctionnels*

The Bureau of Economic and Business Affairs, the Bureau of Intelligence and Research, the Bureau of International Organization Affairs, the Bureau of Public Affairs, the Bureau of Politico-Military Affairs (it maintains liaison with the Department of Defense), the Bureau of Oceans and International, Environmental and Scientific Affairs, the Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs.

e) *Le service extérieur* (Foreign service)

2) *Influence du fédéralisme sur l'organisation de la fonction publique au Département d'Etat*

La fonction publique fédérale américaine est régie par le Pendleton Act (Civil Service Act) du 16 janvier 1883. Cette loi posait le principe de l'attribution des postes sur la base de la compétence (« merit system ») et des aptitudes, déterminées par un concours. Elle s'efforçait de réagir contre le « spoils system » qui avait mené à une extrême politisation de l'administration.

Le Pendleton Act a instauré une Commission de la Fonction publique chargée du contrôle du recrutement sous le contrôle du Président. La section II, § 3 du Pendleton Act prévoit un critère de répartition géographique parmi les conditions de nomination de fonctionnaires (« rule of apportionment »). Cette règle limite, en fonction de la population de chaque Etat, le nombre des *résidents* de cet Etat susceptibles d'être nommés dans les services fédéraux de la capitale fédérale. C'est la résidence qui détermine le lien de rattachement du candidat à un Etat déterminé.

Le droit commun du Pendleton Act s'applique à l'immense majorité des fonctionnaires mais il y a pourtant des exceptions :

1) Le service extérieur du ministère des Affaires étrangères soumis au Foreign Service Act de 1980, dernier état de l'Act du 24 mai 1924 (le Rogers Act) créant le service extérieur. Il ne prévoit aucun critère de répartition géographique parmi les conditions de recrutement des candidats.

2) L'executive order du 14 mai 1953 prévoit trois catégories désignées sous le nom de schedules. La Schedule C englobe les postes confidentiels des cabinets ministériels et toutes les fonctions de nature politique. « Tous les postes importants sont pourvus par des nominations présidentielles, que le Président ait reçu du Congrès la liberté de nommer seul ou qu'il nomme avec le consentement du Sénat » (5).

Il s'agit ici de l'application de l'art. II, section II, 2^e alinéa de la Constitution.

Le critère de répartition géographique prévu dans le droit commun de la fonction publique ne s'applique pas aux fonctionnaires du Département d'Etat, qu'ils soient du Foreign service ou du service intérieur.

(5) Lamarque, p. 37.

III. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES ETATS AMERICAINS ET RELATIONS EXTERIEURES

1) *Relations extérieures des Etats*

Elles s'établissent de deux manières :

1) Certains Etats américains ont ouvert des *bureaux* à l'étranger chargés de la promotion du commerce (ils aident notamment les entreprises de leur Etat qui souhaitent exporter), la recherche d'investissements et parfois de la promotion du tourisme. Ces bureaux sont composés de représentants, c'est-à-dire de fonctionnaires du ministère intéressé de leur Etat.

Ces bureaux ne traitent pas officiellement avec les gouvernements, les fonctionnaires ne disposent évidemment pas du statut diplomatique.

Le représentant de l'Etat de Georgie à Bruxelles, par exemple, m'a dit que son bureau commercial et lui-même dépendaient du ministère du Commerce et du Développement économique de l'Etat de Georgie. D'après lui encore, aucun organe officiel ne coordonne les activités de ces bureaux à l'étranger. Les relations éventuelles en ces matières avec l'Etat central sont « informelles ». Il n'y a pas de coordination avec l'ambassade des Etats-Unis.

Voici la liste de ces bureaux pour l'Europe : l'Etat d'Alabama à Berne, d'Alaska à Copenhague, d'Arkansas à Bruxelles, du Connecticut à Frankfort, de Delaware à Bruxelles, de Floride à Stuttgart, de Georgie à Bruxelles, d'Illinois à Bruxelles, d'Indiana à Zwijndrecht (Pays-Bas), d'Iowa à Frankfort, de Louisiane à Paris et à Frankfort, du Maryland à Bruxelles, du Massachusetts à Borgerhout (Belgique). Certains ports américains ont aussi des bureaux : par exemple Chicago Port Authority à Bruxelles.

2) Certains Etats américains ont conclu des *accords* de caractère régional mais de formes diverses avec des provinces canadiennes.

a) *Accords de droit international*

D'après l'art. I, section x, alinéa 3, les Etats américains peuvent conclure des traités ou des conventions soit avec d'autres Etats, soit avec des puissances étrangères, avec l'assentiment du Congrès. On a constaté récemment le développement de conventions des Etats entre eux, avec l'Etat central et parfois avec les deux mais il semble que les conventions avec des Etats étrangers ou des Etats membres d'Etats étrangers soient inexistantes ou très rares.

Edward Corwin's dans son commentaire du présent article (6) n'y fait aucune allusion et le rapporteur américain affirme que cet article, « has no practical importance », en ce qui concerne les relations avec des Etats étrangers.

Le Livre blanc canadien de 1968 mentionne pourtant « le projet de pont international sur la rivière Sainte-Croix » entre l'Etat du Maine et la province du Nouveau-Brunswick.

(6) Corwin's, pp. 144 à 147.

Il mentionne aussi une entente passée entre les gouvernements de la Louisiane et du Québec. « Donnant suite aux travaux de plusieurs missions, ces deux gouvernements ont signé en septembre 1969 une entente qui a reçu l'approbation des gouvernements canadien et américain. En effet, en novembre 1968, les deux gouvernements paraphaient une entente culturelle approuvant toute entente passée ou future de caractère culturel entre le Québec et la Louisiane. Elle précise les modes de collaboration des deux Etats dans le secteur socio-culturel et définit des possibilités d'échange dans le secteur économique et technique...

En 1970, le comité de liaison Québec-Louisiane se réunit sous la présidence conjointe du commissaire général à la Coopération avec l'extérieur et du secrétaire d'Etat de la Louisiane. Il définit un programme de coopération. En 1973, le gouverneur de la Louisiane, accompagné de hauts fonctionnaires de son administration, se rend à Québec à l'occasion de la deuxième réunion du comité conjoint de coopération Québec-Louisiane.

La coopération entre les deux Etats dont le champ est très large, porte notamment sur l'éducation, la coopération technique (hydrologie, pétrole), le secteur culturel...

b) *Ententes administratives transfrontalières*

« les relations transfrontalières entre provinces canadiennes et Etats américains peuvent être classées selon leur degré de formalité et selon leur contenu. Elles peuvent s'effectuer tant au téléphone qu'au cours de conversations informelles, à des conférences professionnelles ou encore par des accords formels. Généralement, plus les relations sont complexes plus elles sont formalisées...

Une coopération continue en matière d'environnement, de tourisme, transport, industrie forestière, loisirs, pêche et agriculture lie le Maine et le Nouveau-Brunswick...

Il existe une collaboration étroite entre les différents ministères. Le gouverneur et le Premier ministre sont en communication constante. Le Maine et le Québec collaborent pour les questions forestières et culturelles...

Les relations informelles Etats-Provinces comprennent une collaboration continue dans les domaines de la santé publique et du bien-être, du travail et de l'agriculture. Dans le cadre de la santé, du bien-être et du travail, la coopération transfrontalière est facilitée par l'affiliation de fonctionnaires de la province et de l'Etat à des organisations telles que la Conférence des Responsables de la Santé des Etats et des Provinces de l'Amérique du Nord et à l'Association internationale des fonctionnaires gouvernementaux de la main-d'œuvre.

Les modes plus formalisés de coopération Provinces-Etats surviennent dans les domaines des transports et les ponts et chaussées, des ponts internationaux, des eaux limitrophes, de la pollution, l'hydro-électricité, les forêts, la défense civile, la justice, le tourisme et les loisirs...

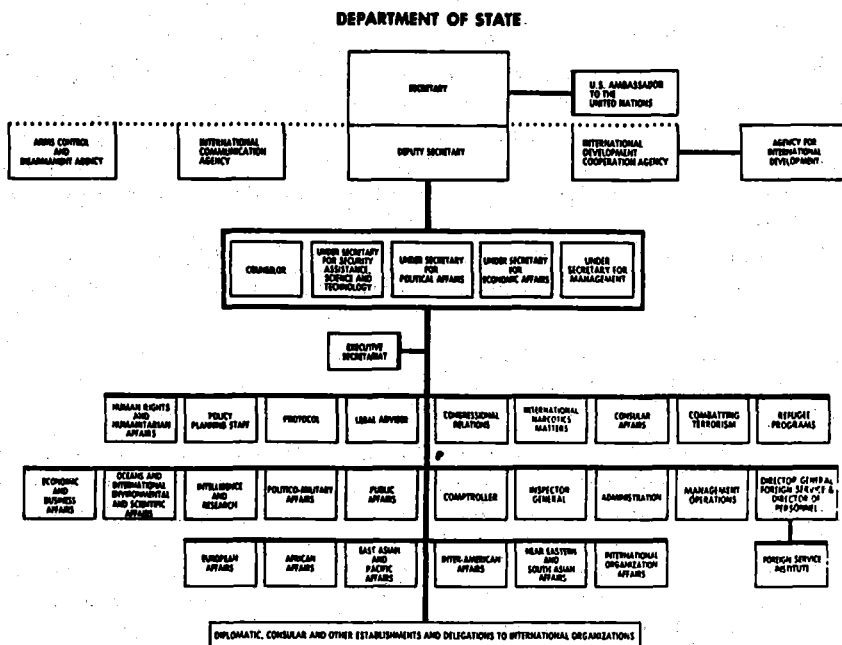
Pour satisfaire les besoins de leurs hommes d'affaires respectifs sur le plan de la liberté des échanges frontaliers, les gouvernements des Etats et des Provinces ont institué un réseau complexe de coordination qui porte sur les poids limites sur les grandes routes et couvre d'autres mesures du même genre » (7).

Citons encore 23 Etats américains qui ont conclu des ententes avec le Québec dans 16 secteurs différents (8).

2) Organisation administrative des Etats

Aucun organe spécifique ne gère les relations extérieures des Etats. Elles dépendent du ministère compétent *ratione materiae*. Aussi, à titre d'exemple, j'ai repris la liste des ministères de deux Etats ayant établi des relations extérieures, la Géorgie, qui a des bureaux à l'étranger, et le Maine, qui a conclu des accords avec ses voisins, les provinces canadiennes du Québec et du Nouveau-Brunswick (9).

U.S. Government manual 1981-1982



(7) Levy, pp. 118 à 124.

(8) Pour plus d'informations, voir Roy, pp. 510 à 512.

(9) State information book, pp. 55 à 57.

	<i>Géorgie</i>	<i>Maine</i>
Administration, Finance & General Services	Department of Administrative Services	Department of Finance and Administration
Planning & Development	Office of Planning and Budget	Executive Bureau State Planning Office
Business & Commerce	Bureau of Industry and Trade ; Department of Community Development	Development Office Executive Department
Transportation	Department of Transportation	Department of Transportation
Employment & Labor	Department of Labor	Bureau of Labor Department of Manpower Affairs
Education	Department of Education	Department of Educational and Cultural Services
Health & Social Services	Division of Physical Health	Bureau of Health
Law Enforcement & Public Protection	State Patrol Department of Public Safety	Maine Criminal Justice Planning and Assistance Agency
Consumer Affairs & Regulation	Consumer Protection Office - Department of Agriculture	Bureau of Consumer Protection - Department of Business Regulation
Conservation & Natural Ressources	Department of Natural Ressources	Department of Conservation

BIBLIOGRAPHIE

- U.S. Governmental manual 1981-1982.
- LAMARQUE M. La fonction publique fédérale aux Etats-Unis. PUF 1971.
- State information book, Potomac Books, Inc. Publishers, Washington D.C. 1977.
- TUNC A.S., Le système constitutionnel des Etats-Unis, Ed. Domat Montchrestien, 2 tomes, 1954.
- CORWIN'S E.S. The Constitution and what it means today. 1978 edition. Princeton University Press.
- BURDEAU G., Traité de science politique, Tome II, 1967, L.G.D.J.
- LEVY T.A., « Le rôle des provinces » dans le Canada et le Québec sur la scène internationale, pp. 109 à 148, Presses de l'Université du Québec, 1977.
- ROY J.L., « Les relations du Québec et des Etats-Unis (1945-1970) » dans le Canada et le Québec sur la scène internationale, pp. 497 à 514.
- « Fédéralisme et relations internationales », Livre blanc du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, Ottawa, 1968.

URSS

I. ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE
ET REPARTITION DES COMPETENCES

Depuis la dernière Constitution du 7 octobre 1977 (la première date de 1924 et la deuxième de 1936), l'URSS n'est plus seulement un Etat fédéral mais « un Etat multinational fédéral uni » formé de Républiques égales en droit (voir art. 70, al. 1).

« Dans la conception théorique soviétique, la répartition des compétences entre l'Union et les Républiques se traduit par une double souveraineté : les Républiques conservent leur souveraineté, limitée par le transfert de compétence à l'Union, mais dans les matières de sa compétence, l'Union, de son côté, est, elle aussi, souveraine : « La souveraineté de l'URSS s'étend sur tout son territoire ». (art. 75).

La République fédérée est un Etat socialiste souverain (art. 76). La Constitution de 1977 maintient et renforce la caractéristique fondamentale du fédéralisme soviétique qui implique que la compétence de la Fédération est définie par la Fédération elle-même et que ce sont ses organes politiques et administratifs qui interprètent la Constitution. (C'est le présidium du Soviet Suprême qui se voit confier cette mission selon l'art. 121, al. 4.)

En effet, elle ne définit pas la compétence de l'URSS de façon limitative. L'art. 73 énumère la liste des matières qui sont de la compétence de l'URSS et il se termine par un 12^e alinéa qui y ajoute le règlement des « autres questions d'importance fédérale ».

Deux tendances contradictoires animent l'organisation multinationale de l'URSS. L'une tend à poursuivre le mouvement de centralisation... dont l'expression la plus nette est la consécration par la Constitution (art. 73) des compétences précédemment accumulées par l'Union » (1).

A propos du fédéralisme où de la centralisation, Maurice Duverger écrit : « L'unité du parti communiste de l'URSS assure une centralisation assez étroite de la politique de la Fédération et limite beaucoup l'autonomie gouvernementale des Républiques fédérées. C'est essentiellement sur le plan culturel que le fédéralisme russe a une réalité profonde. Ici, un grand effort a été accompli pour que l'URSS soit vraiment un « Etat multinational » selon l'expression soviétique » (2).

Pour constater cette tendance à la centralisation, il suffit de comparer l'actuel art. 73 avec l'art. 14 de la Constitution de 1936. « L'autre tendance (décentralisatrice) invite à reconnaître une certaine compétence aux Républiques fédérées, notamment dans le domaine économique et social. »

L'art. 77, al. 2 fixe comme première attribution aux Républiques fédérées d'assurer le développement économique et social diversifié sur leur territoire

(1) Lesage, pp. 65 et 66.

(2) Duverger, p. 426.

(3). « Le droit des Républiques d'entrer en relation avec les Etats étrangers, de conclure des traités avec eux, et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires », disposition ajoutée en 1944 en vue de l'admission à l'ONU de l'Ukraine et de la Biélorussie est maintenue. S'y ajoute maintenant celui « de participer aux activités des organisations internationales » (art. 80) « dans le cadre des modalités générales et de coordination, définies et établies par l'Union » (art. 73, al. 10).

En matière de relations internationales, parmi les organes fédéraux :

— le présidium du Soviet Suprême ratifie et dénonce les traités internationaux de l'URSS, nomme et rappelle les représentants diplomatiques, reçoit les lettres de créance... (voir art. 121, 6°, 12°, 13°) ;

— le Conseil des ministres assure la direction générale des relations avec les Etats étrangers... (voir art. 131, 6°).

Les dispositions du chapitre 16 de la Constitution sur le Conseil des ministres de l'URSS ont été complétées par la loi du 5 juillet 1978 sur le Conseil des ministres de l'URSS, dont l'adoption était prévue par l'article 136 de la Constitution.

Cette loi (4) fixe la liste des ministères et comités d'Etat et autres organes dépendant du Conseil des ministres, dans son chapitre 4, aux articles 23 à 27. L'article 23 de la loi énumère les 32 ministères fédéraux de l'URSS. L'article 24 énumère les 30 ministères fédéraux républicains, c'est-à-dire ceux qui ont un ministère correspondant dans les Républiques, le ministère des Affaires étrangères en fait partie.

La loi prévoit les relations entre le Conseil des ministres fédéral et ceux des Républiques.

« Le Conseil des ministres de l'URSS, dans les limites de sa compétence, oriente et coordonne l'activité des Conseils des ministres des Républiques fédérées pour la mise en application des décisions des organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de l'administration d'Etat de l'URSS » (art. 18 L).

Le même article de la loi prévoit encore que les Conseils des ministres des Républiques fédérées participent à la solution des problèmes qui sont de la compétence du Conseil des ministres de l'URSS ; ils lui présentent des propositions sur les problèmes d'importance fédérale. Les Conseils des ministres des Républiques fédérées ont, à Moscou, des représentations permanentes auprès du Conseil des ministres de l'URSS. Elles ont pour mission d'assurer les liaisons quotidiennes entre le Conseil des ministres de la République fédérée et le Conseil des ministres de l'URSS.

L'article 142 de la Constitution prévoit les fonctions des ministères fédéraux républicains, leur coordination par le Conseil des ministres de la République et leur subordination au Conseil des ministres républicain et au ministère fédéral républicain compétent.

(3) Lesage, p. 67.

(4) Loi du 5 juillet 1978, VVS, SSSR, 1978, n° 28, p. 432.

Mentionnons aussi l'article 129 de la Constitution sur la composition du Conseil des ministres de l'URSS : il comprend les présidents des Conseils des ministres des Républiques fédérées (au total plus de 100 personnes) alors que la plupart des Constitutions fédérales n'organisent la participation des Etats membres à la formation des décisions centrales que dans le domaine législatif, par l'entremise de la Chambre des Etats.

II. INFLUENCE EVENTUELLE DU FEDERALISME SUR LA STRUCTURE DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES FEDERAL QUANT A DES CRITERES DE REPARTITION DES FONCTIONNAIRES SUIVANT LEUR ORIGINE

Le fédéralisme n'y joue aucun rôle, il n'existe pas de règle de répartition proportionnelle des fonctionnaires selon leur origine ou leur nationalité. On constate dans tout l'appareil administratif fédéral une sous-représentation des non Slaves (Slaves = Russes, Biélorusses et Ukrainiens).

Les noms des directeurs des administrations fédérales sont slaves pour la plupart (informations communiquées par M. Lesage).

III. CONSTITUTION D'UNE DES REPUBLIQUES : LA REPUBLIQUE DE RUSSIE (RSFSR)

Pour voir comment cette souveraineté des Républiques en matière internationale s'exprime dans leur Constitution et comment cette compétence internationale est organisée, voici à titre d'exemple les articles de la Constitution du 13 avril 1978 de la RSFSR relatifs à cette compétence et à son exercice.

Elle n'est peut-être pas spécialement représentative mais c'est la seule dont j'ai trouvé une traduction du russe (d'ailleurs en anglais). C'est aussi la première Constitution, sa première version date du 10 juin 1918.

« En 1923, le Pacte entre la RSFSR, l'Ukraine, la Biélorussie, la Transcaucasie, s'unissant en un Etat fédéré, donnait naissance à l'URSS qu'aménageait la Constitution du 6 juillet 1923 » (5).

D'après Maurice Duverger, « il existe une grande inégalité de fait entre les Républiques... La République de Russie dispose d'environ 60 % de la population totale... Elle dispose d'une influence considérable au Parlement de l'Union... » (6)

L'article 28 (7) prévoit que « in foreign policy activities, the RSFSR is guided by the goals, tasks and principles of the foreign policy defined by the Constitution of the USSR ».

(5) Burdeau, p. 577.

(6) Duverger, p. 425.

(7) Constitution of the RSFSR.

L'art. 44 prévoit : « al. 1 Citizens of the RSFSR have the right to use the achievements of culture, al. 2 This right is ensured by... and by expanding cultural exchanges with foreign states ».

L'art. 72 prévoit que sont de la compétence de la RSFSR, en la personne de ses organes supérieurs du pouvoir d'État et de l'administration d'État :

... 15) la représentation de la République dans les relations internationales.

L'art. 115 prévoit : « le Présidium du Soviet Suprême de la République :

... 14) ratifie et dénonce les traités auxquels la République est partie,

15) nomme et rappelle les représentants diplomatiques de la République dans les États étrangers et auprès des organisations internationales,

16) reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques des États étrangers accrédités auprès de lui,

14), 15) et 16) sont identiques à 6), 12), 13) de l'art. 121 de la Constitution de l'URSS.

L'art. 125 prévoit que le Conseil des ministres de la République, dans les limites de ses attributions : 5) assure la direction générale des relations de la République avec les États étrangers et les organisations internationales, en conformité avec la Constitution de l'URSS.

L'art. 129, al. 2, ne traite pas des relations extérieures, mais des relations entre le ministre fédéral et le ministre républicain correspondant (c'est le cas pour les Affaires étrangères). Ces derniers sont sous l'autorité du ministre fédéral.

L'art. 130 prévoit que c'est la loi sur le Conseil des ministres de la République qui établit la liste des ministères de la République.

IV. ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET RELATIONS INTERNATIONALES EFFECTIVES DES REPUBLIQUES SOVIÉTIQUES

L'accès aux sources d'information concernant l'exercice de cette compétence internationale est plus que difficile.

Les recueils des lois des Républiques ne sont pas disponibles, on ne sait quasi rien sur l'exercice de cette compétence. En fait, les Affaires étrangères sont très centralisées (informations communiquées par M. Lesage). Ce qui est certain, c'est qu'il existe réellement un ministère des Affaires étrangères dans chaque République. Le critère du cumul ou non de cette fonction avec d'autres fonctions ministérielles aurait pu aider à en vérifier l'importance réelle mais la situation varie d'une République à l'autre. A ma demande, l'Institut de recherches juridiques comparatives du CNRS, à Ivry, que dirige M. Lesage a recherché dans les documents soviétiques pour chacune des Républiques le nom et la place du ministre des Affaires étrangères au sein du Conseil des ministres de la République.

Azerbaïdjan : Taïrova (T.A.) Indépendant.

Arménie : Kiralosjan (Dz.S.) Indépendant

Biélorussie : Gurinovic (A.E.) Indépendant
 Géorgie : Kiknadze (S.D.) (x) Indépendant
 Kazakhstan : Fazylyvo (M.S.) (xx) Indépendant
 Kirghizie : Tasibékova (Dz.C.) Elle est en même temps l'un des vice-présidents du Conseil des ministres de la République
 Lettonie : Krumin' (V.M.) Il est l'un des vice-présidents du Conseil des ministres de la République
 Lituanie : Zenkjavieus (V.M.) Indépendant
 Moldavie : Grossu (S.K.) Il est en même temps président du Conseil des ministres de la République
 RSFSR : Titov (F.E.) Indépendant
 Tadjikistan : Nabiev (R.) Il est en même temps président du Conseil des ministres de la République
 Turkménie : Sujunov (N.T.) Il est en même temps l'un des vice-présidents du Conseil des ministres de la République
 Uzbekistan : Tursunov (M.T.) Il est en même temps l'un des vice-présidents du Conseil des ministres de la République
 Ukraine : Sevel (G.G.) Indépendant
 Estonie : Gren (A.K.) Il est en même temps l'un des vice-présidents du Conseil des ministres de la République
Source : Ezegodnik, 1980 de la B.S. Enc.
 (x) Ezegodnik BSE : 1979
 (xx) Ezegodnik BSE : 1975.

Leur place au sein du Conseil des ministres est variable : indépendants pour la plupart (8/15), ils sont aussi soit vice-présidents du Conseil des ministres (5/15), soit même présidents du Conseil des ministres (2/15).

N.B. : Le Conseil des ministres de l'URSS comprend ainsi 3 ministres des Affaires étrangères : celui de l'Union et ceux de 2 Républiques, situation pour le moins originale.

En ce qui concerne la Géorgie et le Kazakhstan, la dernière mention concernant le ministre des Affaires étrangères date respectivement de 1979 (état au 31 décembre 1978) et de 1975 (état au 31 décembre 1974).

Pour les autres Républiques, les renseignements datent du 31 décembre 1979. Ils proviennent des annuaires de la Grande encyclopédie soviétique.

1) Conclusion d'accords internationaux par les Républiques

Comme il s'agit là de l'activité officielle principale d'un Etat dans la sphère internationale, il était intéressant d'en vérifier l'importance en pratique. Le même Institut de recherches a consulté les bulletins du Soviet Suprême de la République de Russie (en russe) des cinq dernières années à titre d'exemple : aucun traité ni accord n'a été signé durant cette période.

Le délégué de l'Ukraine à la Conférence de Vienne de 1969 sur le droit des traités, M. Lukashuk dans une intervention a déclaré que cette République est partie à plus de cent accords multilatéraux qui engagent sa seule responsabilité (12^e séance A/Conf. 39/C1).

Dans un article en anglais, M. Lukashuk (8) déclare : « In solving definite problems within the competence of the republics, there is a visible tendency for the expansion of the possibilities for the republics to conclude treaties. A list of over 130 treaties concluded by Ukraine and Byelorussia can serve as an eloquent example of this tendency (See the Ukrainian SSR in International Relations, Kiev, 1959 (in Ukrainian)).

Il ajoute plus loin : At the present, not all republics equally participate in direct relations with foreign States. In fact, the Ukrainian SSR and the Byelorussian SSR have more developed relations, being initial members of the United Nations (9).

Il cite encore : « The agreement between the Byelorussian SSR and Poland of 9 september 1944 on the evacuation of Byelorussian population from the territory of Poland and Polish citizens from the territory of the Byelorussian SSR. It was realised through the issue of Republican laws and a special Decree of the Byelorussian SSR Supreme Soviet, passed on 6 February 1945 » (10).

2) *Participation à des traités de l'Union*

M. Lukashuk cite les traités de paix de 1947 auxquels l'Ukraine et la Biélorussie sont aussi parties (11).

3) *Participation de représentants des Républiques dans la délégation soviétique quand le traité les intéresse particulièrement*

« On 11 April 1957, the final documents on demarcation and redemarcation of the State border between the USSR and Iran were signed by the USSR delegation. The representatives of Azerbaijan SSR and Turkmenian SSR were included as members of the delegation » (12).

4) *Participation aux négociations et accord préalable à la ratification*

« If a treaty of the USSR touches upon questions of joint competence of the federation and a republic, the latter is provided with the possibility of direct participation in the negotiations. It is also necessary to obtain its preliminary consent on confirmation or ratification of the treaty » (13).

Le Professeur Lesage me dit qu'il est possible que certaines des Républiques musulmanes participent à certaines activités internationales avec des États de même religion, de même pour les Républiques baltes avec la Finlande : par exemple, des représentants de ces Républiques font partie de la délégation nationale.

Il semble difficile de conclure à une activité très importante des Républiques : les sources sont quasi inaccessibles, les exemples fournis peu

(8) Lukashuk, p. 263.

(9) Lukashuk, p. 265.

(10) Lukashuk, p. 263, note 13.

(11) Lukashuk, p. 263.

(12) Lukashuk, p. 261.

(13) Lukashuk, p. 261.

nombreux. G. Burdeau à propos de l'autonomie diplomatique accordée aux Républiques fédérées estime « qu'il s'en faut de beaucoup, cependant qu'elle présente autant d'intérêt en fait qu'en droit. Pratiquement, les Etats membres n'apparaissent jamais dans les relations internationales » (14).

BIBLIOGRAPHIE

La Constitution de l'URSS du 7 octobre 1977, texte et commentaires de Michel Lesage, la Documentation française n° 4493-4494 du 12 décembre 1978.

Constitution of the RSFSR, 13 avril 1978 dans *Review of Socialist Law*, (pp. 259 à 286), vol. 4, 1978 Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, The Netherlands. Editor F.J.M. Feldbrugge, Univ. of Leyden.

LUKASHUK I.I. « Parties to treaties — The right of participation » dans *Académie de droit international*, La Haye, Recueil des cours 1972, 1, pp. 233 à 328.

DUVERGER M. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome I, Thémis, PUF 1973.

BURDEAU G. *Traité de science politique*, Tome II, 2^e édition, 1967, L.G.D.J.

(14) Burdeau, p. 519, note 116.

YUGOSLAVIE

I. ORGANISATION DES POUVOIRS ET REPARTITION DES COMPETENCES

1) *Organisation des pouvoirs*

La Constitution de la RSFY (République socialiste fédérative de Yougoslavie) du 21 février 1974 est le 3^{me} texte constitutionnel complet adopté dans le pays. La première Constitution date de 1946, la deuxième de 1963, celle-ci instaure le système de démocratie d'autogestion avec présomption de compétence générale à la commune.

« L'innovation la plus significative de la Constitution actuelle est celle du système de délégation en lieu et place du principe de représentation » (1).

Les structures fédérales s'appuient sur le *système d'assemblées*, créées selon le principe de la *délégation* qui signifie que les assemblées se constituent sur la base des délégations collectives des organisations de travail, des communautés locales et des organisations socio-politiques.

Ces assemblées constituent les organes suprêmes du pouvoir à chaque échelon de la Communauté socio-politique. C'est un fédéralisme à trois degrés : commune, républiques et provinces autonomes et fédération.

Toutes ces assemblées, de l'assemblée fédérale aux assemblées communales sont aux termes de la Constitution de 1974 des « délégations constituées

(1) Potor, p. 16.

de gestionnaires ». Ces assemblées collaborent entre elles dans la prise de décisions et « ces relations n'ont rien de hiérarchique et les rapports ne sont pas ceux de « supérieurs » à « inférieurs » (2).

La commune est la collectivité socio-politique et territoriale de base. L'assemblée de chaque commune comprend trois conseils : conseil des Communautés locales, conseil du travail associé et conseil socio-politique. L'assemblée élit son organe exécutif collégial, le Conseil exécutif, et institue les organes de l'administration qui mettent en œuvre les décisions arrêtées par l'assemblée et aussi celles des assemblées avec lesquelles la commune coopère : celle des Républiques et provinces autonomes et de la Fédération.

L'Assemblée, au niveau fédéral, est composée de deux Chambres :

— le Conseil fédéral : composé des délégués des organisations et communautés autogestionnaires et des organisations socio-politiques des Républiques et des provinces autonomes, 30 par République et 20 par province (220 au total) ;

— le Conseil des Républiques et des provinces : composé des délégations des Assemblées des Républiques et des provinces autonomes, 12 par République et 8 par province (88 au total) (voir art. 282 et 284 de la Constitution).

La Présidence de la Fédération est collégiale : elle est constituée par les représentants des Républiques et des provinces (un pour chacune, 8 au total). C'est elle qui représente la Fédération à l'étranger (voir art. 313 et 321).

Le Conseil exécutif fédéral est l'organe exécutif de l'Assemblée (voir art. 346).

Toutes les Républiques et provinces y sont représentées selon le principe de la représentation paritaire des Républiques et de la représentation correspondante des provinces.

En font aussi partie les secrétaires fédéraux et d'autres fonctionnaires qui dirigent les organes administratifs fédéraux et les organisations fédérales désignées par la loi fédérale. Lors de leur nomination, il est tenu compte de la composition nationale (voir art. 348 de la Constitution). Cette disposition signifie notamment en pratique qu'il existe une sorte de rotation dans l'attribution des portefeuilles : le secrétariat fédéral des Affaires étrangères (= ministre) devra être attribué plus ou moins successivement aux représentants des diverses Républiques et provinces.

2) Répartition constitutionnelle des compétences

« C'est la Fédération, par l'intermédiaire de ses organes fédéraux, qui... détermine la politique extérieure et veille à sa mise en œuvre, entretient les relations politiques, économiques et autres avec les Etats étrangers et les organisations internationales... conclut les traités,... assure l'exécution des engagements internationaux de la République (voir art. 281, 1° et 7° et art. 244 de la Constitution).

(2) Potor, p. 17.

Les autorités fédérées participent activement aux activités internationales de l'autorité fédérale par l'intermédiaire des organes fédéraux (l'Assemblée, la Présidence et le Conseil exécutif) où leurs représentants participent aux prises de décision et à l'application de la politique des autorités fédérales mais aussi par collaboration et concertation directe des autorités fédérées des deux niveaux avec les organes fédéraux.

Certains traités sont obligatoirement conclus avec l'accord des organes compétents des Républiques et provinces. Les Républiques et provinces collaborent avec les organes des Etats étrangers et avec les organisations internationales (voir art. 271 de la Constitution).

« Lorsque la Constitution dispose que les organes fédéraux réglementent les rapports dans les domaines... des relations internationales, les organes fédéraux édictent des prescriptions en vue de l'exécution des lois fédérales si la loi fédérale ne prévoit pas que ces prescriptions seront édictées par les organes des Républiques et des provinces » (art. 274, dernier § de la Constitution).

Aucun article constitutionnel n'attribue de compétence précise ou résiduaire aux composantes de la Fédération mais, d'après le rapporteur yougoslave, « pour comprendre la nature de la répartition des compétences, il faut savoir que les organes fédérés jouent un rôle actif dans la mise en œuvre des fonctions de la Fédération ».

II. ORGANISATION DES ORGANES ADMINISTRATIFS PARTICIPANT A LA MISE ŒUVRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DE LA RSFY

1) *Organes administratifs propres des Républiques et provinces autonomes en matière de relations extérieures*

— Pour la République de Serbie : le secrétariat de la République pour les relations avec l'étranger.

Province autonome de Voïvodine : le secrétariat de la province pour les relations économiques avec l'étranger et le Comité pour les relations avec l'étranger.

Province autonome de Kossovo : le secrétariat des relations avec l'étranger.

— Pour la République de Monténégro : aucun organe.

— Pour la République de Bosnie-Herzégovine : le secrétariat de la République pour les relations avec l'étranger.

— Pour la République de Slovénie : le secrétariat de la République pour les relations internationales et le comité de la République pour les relations économiques avec l'étranger.

— Pour la République de Croatie : le Comité pour les relations économiques avec l'étranger et le Comité des relations avec l'étranger.

— Pour la République de Macédoine : le secrétariat de la République pour les relations économiques avec l'étranger et le secrétariat de la République pour les relations internationales.

(Informations communiquées par un diplomate de l'ambassade de Yougoslavie à Bruxelles.)

Les secrétariats des Républiques et des provinces collaborent avec le secrétariat fédéral des Affaires étrangères, mais sans relation hiérarchique. Ils agissent dans le cadre de leur conseil exécutif, mais ne constituent pas une administration comme le secrétariat fédéral.

D'après le rapporteur yougoslave, « leur organisation interne dépend des besoins et intérêts spécifiques des Républiques et provinces. Certains secteurs des Affaires extérieures sont confiés aux autres organes administratifs, comme par exemple les Affaires économiques, les Affaires culturelles,... ».

2) *Organisation de la mise en œuvre des Affaires étrangères par la loi du 1^{er} octobre 1981 sur l'exécution des matières des Affaires étrangères ressortissant de la compétence des organes fédéraux d'administration et des organisations fédérales.*

(Cette loi est publiée au journal officiel de la RSFY, le 16 octobre 1981, elle vient d'entrer en vigueur, n'est pas traduite.)

Cette loi régleme de manière extrêmement minutieuse, précise et détaillée l'administration des Affaires étrangères par les organes administratifs des trois niveaux de la Fédération, leurs compétences, leurs relations entre eux, avec l'Assemblée et le Conseil exécutif fédéral, les modes de coordination de la politique étrangère.

L'expression « organes fédéraux d'administration et organisations fédérales » vise les secrétariats fédéraux et d'autres organes administratifs très nombreux, comme par exemple l'Office fédéral pour la coopération internationale scientifique et culturelle, un organe du gouvernement dont le directeur, sans être membre du Conseil exécutif fédéral en a pourtant le rang. Des Offices équivalents existent aussi dans les Républiques.

Cette loi prévoit *au titre I* (art. 1 à 8) des dispositions communes.

L'article 1 énumère les objectifs de la loi : elle organise la mise en œuvre des Affaires étrangères pour ce qui est du ressort des organes et organisations administratifs fédéraux, la relation de ces organes avec les organes équivalents des Républiques et des provinces ainsi qu'avec des organisations sociales et de citoyens ; la compétence du secrétariat fédéral des Affaires étrangères, ainsi que le service diplomatique et le statut du personnel du secrétariat fédéral.

L'article 2 énumère les tâches de ces organes et organisations fédéraux.

L'article 3 prévoit qu'ils sont responsables devant l'Assemblée et le Conseil. Ces organes fédéraux mettent en œuvre la coopération internationale en liaison avec les organes des Etats étrangers, les organisations internationales (art. 4). Les organes fédéraux collaborent avec les organes des Républiques et des provinces (art. 6) ainsi qu'avec les organisations de travail associé et autres organisations et communautés autogestionnaires et les associations de citoyens, pour les questions qui les intéressent (art. 7).

Les organisations, communautés autogestionnaires et autres associations prévues à la phrase précédente peuvent collaborer avec des organisations correspondantes de pays étrangers et des organisations internationales lorsque, dans le cadre de leurs compétences, elles mettent en œuvre une loi fédérale portant sur les Affaires étrangères ou un traité international. Elles font rapport à ce sujet à l'organe administratif fédéral compétent (art. 8).

Le titre II de la loi vise les relations des organes entre eux, aux différents niveaux, dans la mise en œuvre de la politique étrangère.

Le point 1 traite des relations des différents organes fédéraux entre eux. Ils collaborent entre eux, avec le secrétariat fédéral des Affaires étrangères et ils font rapport sur leurs activités en matière d'affaires étrangères. Lorsqu'ils font des propositions au Conseil exécutif, ils doivent obligatoirement y associer le secrétariat fédéral des Affaires étrangères.

Le point 2 traite des relations entre les organes administratifs fédéraux et ceux des Républiques et des provinces autonomes. Les organes fédéraux doivent informer ceux des Républiques et des provinces des initiatives et mesures de mise en œuvre de la coopération internationale qu'ils prennent et qui intéressent ces organes fédérés.

Les organes fédéraux doivent demander l'avis des organes d'administration des Républiques et des provinces lorsqu'ils élaborent des propositions (en matière internationale, évidemment) sur des matières de la compétence de ces organes fédérés. S'il s'agit d'une matière d'un intérêt particulier pour les Républiques et provinces, ils doivent aussi les consulter sur la nécessité et l'utilité des propositions. Si les organes fédéraux décident de ne pas suivre cet avis, ils doivent en informer le conseil exécutif fédéral et l'organe administratif fédéral et justifier leur décision (art. 18).

Lorsque ces organes administratifs fédérés font des propositions en matière de coopération internationale à un organe fédéral, ce dernier examine la suggestion et s'il l'admet, la met en œuvre. S'il ne l'adopte pas, il doit se justifier auprès de l'organe fédéré et auprès du Conseil exécutif fédéral.

Le secrétariat fédéral des Affaires étrangères informe les organes administratifs fédérés des questions qui les intéressent, chacun dans le domaine de leurs compétences, collabore avec eux dans l'exercice de leur coopération avec les organes d'Etats étrangers et les organisations internationales (art. 20) et entretient une collaboration continue avec les services des organes fédérés responsables de matières internationales, de même qu'avec ceux chargés de la préparation des négociations avec des représentants des administrations d'Etats étrangers et les organisations internationales et avec les services qui demandent son aide (art. 21).

Les représentations yougoslaves à l'étranger collaborent aussi avec les organes fédérés pour les matières internationales dont ils sont responsables de la mise en œuvre (art. 22).

Le point 3 traite de la collaboration entre les organes administratifs fédéraux et les organisations et communautés autogestionnaires.

Les organes administratifs fédéraux étudient les propositions et avis en matière de coopération internationale, de ces organisations et communautés et leur donnent leur propre avis. Le secrétariat fédéral des Affaires étrangères les conseille si elles le demandent. Il le fait d'office sur certaines questions concernant la mise en œuvre de la coopération internationale par ces organes.

Le titre III régleme les compétences des organes administratifs fédéraux et du secrétariat fédéral des Affaires étrangères.

Mentionnons encore l'art. 51 de la loi qui vise les centres culturels et d'information et d'autres représentations à l'étranger. Ces centres sont créés par un acte du Conseil exécutif fédéral et leurs dirigeants sont nommés par le secrétariat fédéral des Affaires étrangères.

3) *Influence du fédéralisme sur la structure du secrétariat fédéral des Affaires étrangères du point de vue de la répartition des fonctionnaires selon leur origine.*

Le rapporteur yougoslave, M. Sahovic, indique dans son texte que le fédéralisme affecte la structure du secrétariat fédéral des Affaires étrangères quant à sa composition et particulièrement quant à la répartition des postes dirigeants : le principe appliqué est celui de la représentation égale des membres de la Fédération dans l'ensemble de l'administration des Affaires étrangères.

Depuis ce rapport (daté du 22.1.1980), la toute récente loi sur l'organisation de l'administration fédérale compétente pour les Affaires étrangères, du 1^{er} octobre 1981, prévoit spécifiquement en son art. 54 que : « Lors de l'engagement des travailleurs au secrétariat fédéral des Affaires étrangères ainsi qu'au sein des représentations diplomatiques et consulaires de la RSFY à l'étranger, on tient compte de la représentation du cadre des Républiques et des provinces autonomes. »

Pour les concours d'admission à la carrière diplomatique et consulaire, un quota égal de postes à pourvoir est prévu pour chacune des Républiques et provinces. De plus, les examens à ce concours commun se passent dans chacune des Républiques. (Information donnée par l'un des examinateurs à ce concours, fonctionnaire au secrétariat des Affaires étrangères à Belgrade.)

BIBLIOGRAPHIE

POTOR C. « Un fédéralisme en évolution » dans l'Europe en formation, janvier-février 1977, pp. 11 à 18.

Exposé sur le projet de Constitution de la RSFY présenté par Mijalko Todorovic, Président de l'Assemblée fédérale, Constitution de la RSFY, Beograd, 1974, pp. 11 à 53.

RFA

I. REPARTITION DES COMPETENCES

a) *En général*

La Constitution énumère de manière limitative les compétences du Bund tandis qu'elle réserve aux Länder les autres compétences, conformément à l'art. 30.

En matière législative, la compétence des Länder réside aujourd'hui essentiellement dans les domaines de la politique culturelle, de l'enseignement et du maintien de l'ordre intérieur dans l'Etat.

« Dans le domaine de l'administration, la compétence des Länder est plus étendue que sur le plan législatif. C'est à eux que ressort l'administration de tous les secteurs dans lesquels ils ont eux-mêmes le droit de légiférer. De plus, les Länder exécutent les lois fédérales au titre de leurs propres attributions, sauf disposition contraire prévue ou admise par la Loi fondamentale » (1).

b) *En matière d'affaires étrangères*

La présomption de compétence établie par l'art. 30 en faveur des Länder est inversée pour les affaires étrangères, conformément aux art. 32 § 1, 59 § 1, 73 1), 87 § 1 : en principe, les affaires étrangères relèvent de la compétence du Bund.

Contrairement à la règle générale en matière de compétence administrative, celle des affaires étrangères relève de l'administration propre de la Fédération (art. 87, § 1). Pourtant, si la Fédération assure les relations avec l'étranger (art. 32, § 1), dans la mesure de leur compétence législative, les Länder peuvent, avec l'assentiment du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des Etats étrangers (art. 32, § 3).

« A controversy exists as to whether the treaty-making power of the Länder is exclusive or concurrent (l'art. 74 de la Constitution énumère 23 matières de compétence concurrente)... Both categories of writers refer to the legislative history of Article 32 as evidence in support of their view... A practical solution to this difficulty was found in 1957, when the Länder agreed to let the federal government undertake international obligations in matters within their competence, but subject to specific conditions » (2).

II. ACTIVITES EXTERIEURES DES LANDER

a) *En matière de traités*

1°) *Traités au sens de l'art. 32* : les Länder ont transmis au Bund leur pouvoir, en matière de conclusion des traités au sens de l'art. 32 § 3, par l'accord de Lindau de 1957 mais cet accord a prévu aussi, pour les traités

(1) Le Bundesrat, p. 10.

(2) Bernier, pp. 41 et 42.

touchant les intérêts essentiels des Länder, qu'ils concernent ou non la compétence exclusive de ces derniers :

a) que les Länder soient informés, aussitôt que possible, de la conclusion projetée de tels accords, pour leur permettre de faire valoir leurs suggestions ;

b) qu'un *comité permanent composé de représentants des Länder* soit établi, lequel sera à la disposition du ministère fédéral des Affaires étrangères ou d'autres ministères fédéraux compétents au moment où les accords sont élaborés.

« Ces représentants des Länder forment une « commission des accords internationaux permanente » qui est consultée par le gouvernement fédéral et qui travaille de façon continue avec les ministères, pour l'élaboration de traités, de conventions ou de simples accords » (3).

2°) *Conclusion et mise en œuvre d'accords d'ordre administratif.*

« Les partenaires des accords signés par les Länder peuvent être non seulement des Etats souverains, mais aussi les Etats membres d'autres fédérations. Le consentement du gouvernement fédéral n'est pas requis pour ces accords administratifs, qui sont néanmoins conclus, pour la plupart, avec cet assentiment. La pratique bavaroise, cependant, offre des variantes. Si le consentement fédéral a été obtenu pour la plupart des accords, comme par exemple ceux passés entre l'Autriche et la Bavière au sujet des pâturages à la frontière austro-bavaroise (accords administratifs typiques renouvelés chaque année depuis 1952 sur la base de la convention austro-allemande de 1924 sur les épizooties), il n'en fut pas de même pour l'accord austro-bavarois relatif à l'application de la Convention sur les salines de 1929, lequel fut signé le 25 mars 1957 et entra en vigueur en 1958, par échange de notes, sans le consentement du gouvernement fédéral... Les accords administratifs sont destinés à régler des questions techniques et traitent surtout de questions courantes, telles que les intérêts économiques dans le domaine frontalier » (4).

D'après le rapporteur allemand, ces traités et accords sont peu nombreux. Il en cite quelques-uns à la page 8 de son rapport. A titre d'exemple, il existe un accord du 3 février 1971 entre le gouvernement du Royaume de Belgique, le gouvernement du Länd Nordrhein-Westfalen et le gouvernement du Länd Reinland-Pfalz sur la coopération en vue de la création et de l'aménagement d'un parc naturel dans les zones Nord-Eifel/Schneifel/Hautes-Fagnes-Eifel, signé par le ministre des Travaux publics belge, le ministre-président du Länd de Nordrhein-Westfalen et le ministre-président du Land de Reinland-Pfalz représenté par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Sylviculture (Moniteur belge du 9 mars 1971).

b) *Pratique des Länder en matière de représentation diplomatique* : « Sans aller jusqu'à l'échange de représentations diplomatiques, les Länder entretiennent des contacts réguliers avec les missions étrangères présentes à Bonn

(3) Livre blanc des cantons suisses, p. 22.

(4) Weiser, pp. 141 à 143.

ainsi qu'avec certaines organisations internationales (par exemple à Bruxelles) » (5).

c) *Ils participent à la préparation et à la négociation des accords internationaux touchant leurs intérêts*, par exemple des ministres des Länder furent délégués aux négociations dans le cadre du Conseil de l'Europe sur l'élaboration d'une convention-type pour faciliter la coopération dans les régions frontalières.

d) *En matière culturelle, les Länder ont institué une Commission permanente des ministres de la Culture*. Le gouvernement fédéral doit coopérer avec cette Commission et demander son consentement avant de conclure un accord culturel. En effet, selon l'accord de Lindau, les Etats ont reconnu au Bund la compétence de conclure des traités sur des matières qui relèvent de leur compétence exclusive (c'est le cas des accords culturels) mais le consentement des Länder doit être demandé avant la conclusion de l'accord (voir le 3 de l'accord de Lindau).

« Le ministre bavarois H. Meier déclarait récemment que la souveraineté culturelle représentait l'élément essentiel de l'autonomie des Länder et en déduisait pour son Land, des compétences importantes dans le domaine des relations extérieures... et notamment la possibilité d'établir des relations culturelles régulières avec les Etats voisins ou les régions voisines » (6).

e) *Des Länder ont adhéré à des organisations internationales d'importance politique secondaire* comme par exemple à une Commission de pêche dans des eaux frontalières (mais c'est la Fédération qui est devenue membre de l'UNESCO, vu l'importance politique de cette organisation) (voir rapport allemand, p. 5).

f) Les Länder ont le droit de *négocier des traités par leurs propres représentants*. Ils en chargent parfois des fonctionnaires du ministère fédéral des Affaires étrangères (voir rapport allemand page 6). C'est la Constitution du Land qui attribue la compétence de représentation extérieure de celui-ci.

Par exemple, pour le Land Nordrhein-Westfalen, l'art. 57 de la Constitution charge le gouvernement du Land de la représentation extérieure de celui-ci. Le gouvernement a délégué ce pouvoir à son président du Conseil.

III. ORGANISATION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES FEDERALES

Il s'agit du dernier organigramme (décembre 1981) mais l'organisation du ministère dépend de chaque ministre des Affaires étrangères et subit de très fréquentes modifications.

Une planification et coordination régionale est prévue pour la politique culturelle à l'étranger au 610, l'un des services de la direction générale de la politique culturelle à l'étranger (D.G. n° 6).

(5) Livre blanc des cantons suisses, p. 10.

(6) Livre blanc des cantons suisses, p. 14.

« La mise en œuvre proprement dite des échanges culturels se trouve entre les mains « d'organisations intermédiaires », et particulièrement :

— L'Institut Goethe qui effectue une partie importante du travail culturel à l'étranger. Ses activités principales se concentrent sur l'enseignement de la langue allemande et sur l'information sur l'Allemagne. Il possède 108 centres dans plus de 60 pays.

— Le service allemand d'échanges universitaires (DAAD), qui s'occupe des échanges entre chercheurs.

— Inter Naciones qui élabore et envoie du matériel culturel et d'information.

— L'Institut pour les relations avec l'étranger (IFA) qui organise les expositions dans les pays étrangers » (7).

*

* *

Influence du fédéralisme sur la structure du ministère des Affaires étrangères quant à la répartition des fonctionnaires.

1) *En droit*

L'art. 36 de la Constitution prévoit au § 1 que : « les fonctionnaires des autorités fédérales suprêmes (c'est-à-dire les ministères, y compris celui des Affaires étrangères) doivent être choisis dans tous les Länder selon une juste proportion ».

« Il est à remarquer que les particuliers ne pourraient se prévaloir desdites prescriptions : elles ne visent pas à garantir des droits subjectifs, mais à sauvegarder les intérêts des différents Länder, à augmenter leur confiance dans l'administration fédérale, et à faciliter les rapports de cette dernière avec la population locale. Seuls les Länder ont qualité pour en exiger l'application (Henning 629 ; Mangoldt 218).

On relève une certaine antinomie entre ces prescriptions et le principe d'après lequel tous les Allemands ont un droit égal d'accès à tous les emplois publics (art. 33 de la Constitution).

Pour surmonter la contradiction, il faut admettre qu'elles constituent une « *lex specialis* » dérogeant au principe général de l'égalité des droits (Maunz 211) » (8).

« Une circulaire du ministère de l'Intérieur du 9 avril 1952 a organisé l'application de cette règle. Elle s'adresse aux organes fédéraux compétents pour la nomination du personnel. Il existe divers critères de rattachement d'un fonctionnaire à un Land qui peuvent être déduits de l'art. 36 : soit une

(7) Réalités allemandes, p. 116.

(8) de Solages, p. 88.

relation de droit qui correspond à une ancienne appartenance à la population d'un Land, soit la reconnaissance par le gouvernement d'un Land, dans l'appréciation de la juste proportion, le poids des places à conférer est aussi à prendre relativement en considération.

Pour tenir compte de manière appropriée de chacun des Länder, un autre critère peut être le rapport entre le nombre d'habitants par rapport au nombre total d'habitants du pays.

En tout cas, ce sont les dirigeants des organes fédéraux suprêmes qui doivent décider quand la juste proportion est atteinte, c'est-à-dire qu'ils doivent le vérifier pour chaque cas particulier.

Les conflits qui se produisent dans l'exécution de l'art. 36 sont des conflits entre l'Etat fédéral et les Länder au sens de l'art. 93, 1° ou 3° » (9).

2) *En fait*

Cette règle de répartition a été appliquée dans le début des années cinquante au moment de la mise en place du ministère des Affaires étrangères mais elle ne joue plus maintenant et a perdu toute importance pratique (information communiquée par un diplomate de l'ambassade d'Allemagne à Bruxelles).

IV. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES LANDER EN MATIERE DE RELATIONS EXTERIEURES

Du point de vue de la compétence administrative des Länder, le principe général posé par l'art. 83 de la Constitution « les Länder exécutent les lois fédérales au titre de leurs propres attributions » n'est pas d'application pour les affaires étrangères en vertu de l'art. 87 § 1 de la Constitution sur les objets de l'administration propre à la Fédération et parmi eux les affaires étrangères.

Les Länder ne disposent pas d'une administration propre pour leurs relations extérieures. D'après le rapporteur allemand (pp. 1 et 2), « des services administratifs appartenant à la présidence du Conseil du Land mettent en œuvre les décisions prises en vertu des compétences attribuées par l'art. 32 de la Constitution et l'accord de Lindau ».

V. COORDINATION DES POLITIQUES ET COOPERATION ENTRE LA FEDERATION ET LES LANDER

« Diverses institutions ont été créées dans le but d'assurer les liaisons politiques et administratives nécessaires entre le gouvernement de la Fédération et les Etats membres. C'est ainsi que le gouvernement fédéral compte, parmi ses membres, un *ministre spécialisé* « dans les relations du gouvernement fédéral avec le Conseil fédéral et avec les Etats »...

(9) Constitution commentée par Von Mangoldt, pp. 846 à 852.

Pour le rôle que le Chancelier peut avoir à jouer vis-à-vis de la politique locale, les *délibérations communes du gouvernement fédéral et des présidents des gouvernements locaux* peuvent être un moyen important. Ces délibérations communes sont prévues par le § 31 du règlement intérieur du gouvernement. » (Il s'agit du règlement du gouvernement fédéral du 11 mai 1951 pris en vertu de l'art. 65 de la Constitution).

« Le Chancelier a le devoir de les organiser. Plusieurs fois par an, il doit inviter personnellement les présidents des gouvernements des pays à des entretiens en commun avec le gouvernement fédéral, où il sera discuté des problèmes importants de la politique, de l'économie, des finances ou des affaires sociales, en vue de contribuer par des prises de contacts personnels, à l'élaboration d'une politique uniforme et bien comprise dans la Fédération et les Etats. Le but de ces discussions est, avant tout, d'information...

Elles permettent l'établissement de rapports plus directs que ceux réalisés par la voie du Conseil fédéral (Bundesrat). Ces entretiens communs doivent être distingués des *conférences des ministres spécialisés* (Intérieur, Justice, Instruction et Cultes, Economie, Finances, Agriculture, Reconstruction), qui permettent une certaine coordination entre les pays, en particulier pour les matières qui échappent aux compétences fédérales (10).

« Les Länder sont représentés à Bonn par des plénipotentiaires permanents qui dirigent la mission du Land. Ces missions font valoir les intérêts de leur Land auprès du Bundestag, du Bundesrat et aussi du gouvernement fédéral..

En général, les plénipotentiaires prennent part aux réunions de leurs gouvernements régionaux afin de les tenir constamment au courant des travaux législatifs et des autres questions intéressant le Land qui sont traitées dans les ministères fédéraux » (11). Le Bundesrat lui-même joue évidemment un rôle essentiel dans la coopération des Länder à la législation et à l'administration de la Fédération, puisqu'il est composé de membres des gouvernements des Länder (45 membres au total ; 3 à 5 membres par Land, selon le nombre de ses habitants). Il comprend 13 commissions dont une des Affaires étrangères. Les commissions sont composées des ministres compétents des Länder ou de leurs suppléants, c'est-à-dire, en général, de hauts fonctionnaires des ministères intéressés.

BIBLIOGRAPHIE

- FORSTHOFF E., *Traité de droit administratif allemand*, Ed. E. Bruylant, 1969, Tome I.
 BERNIER I., *International legal aspects of federalism*, Longman, 1973.
 Réalités allemandes, Ed. Office de Presse et d'information du gouvernement fédéral, Bonn, 1979.

(10) Amphoux, p. 493.

(11) Bundesrat, p. 17.

de SOLAGES J., Les institutions fédératives de l'Allemagne occidentale, Ed. Matot-Braine, Reims, 1959.

La Constitution de Bonn, commentée par le Dr. von Mangoldt, tome II, 2^e éd. revue et complétée par Dr. F. Klein, 1964, Franz Vahlen, sprl Berlin.

AMPHOUX J., Le Chancelier fédéral dans le régime de la RFA, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962.

Le Bundesrat, A. PFITZER, (directeur du Bundesrat), édité par le Secrétariat du Bundesrat, Bonn, 1976 (32 p.).

WEISER E., « La conclusion d'accords internationaux par les Etats fédérés allemands, suisses et autrichiens » dans les pouvoirs extérieurs du Québec, Presses de l'Université de Montréal, 1977.

AUTRICHE

I. STRUCTURE DE L'ETAT ET REPARTITION DES COMPETENCES

« Malgré les principes de la Constitution autrichienne qui proclame hautement la nature fédérative de l'Etat, il convient de noter qu'en réalité l'Autriche possède plutôt une structure très centralisée dans la plupart des domaines, y compris la conclusion et la mise en œuvre des accords internationaux » (1).

La Constitution énumère les pouvoirs de l'Etat central, le Bund, le pouvoir résiduaire appartenant aux Länder (art. 15, 1). Ils ne disposent que de compétences très restreintes. Le Bund a le pouvoir exclusif de *législation* et *d'exécution* en matière d'affaires étrangères y compris la représentation politique et économique vis-à-vis de l'étranger et en particulier la conclusion de tous les traités internationaux,... (art. 10, 2).

Il en résulte que le Bund est compétent pour conclure des traités même dans les domaines de la compétence exclusive des Länder. « Les matières qui dépendent de la compétence des Länder pour la législation ou l'exécution acquièrent donc du seul fait qu'elles sont l'objet d'un traité, le caractère d'une « affaire étrangère » et relèvent en conséquence de la compétence du Bund... De plus, en vertu de l'art. 10, 1, la mise en œuvre de tous les traités qui sont immédiatement applicables incombe au Bund, même dans les cas où la question qui fait l'objet du traité relève de la compétence législative ou exécutive des Länder » (2).

(1) Weiser, p. 159.

(2) Weiser, p. 157.

II. PARTICIPATION DES LANDER AUX AFFAIRES ETRANGERES

La seule participation très restreinte des Länder s'exerce :

1. En application de l'art. 10, 3^o, ajouté lors de la révision constitutionnelle de 1974 : « La Fédération, avant de conclure des traités internationaux rendant nécessaires les mesures visées par l'art. 16 (il s'agit de la mise en œuvre par les Länder de l'accord si une loi ou un acte exécutif est nécessaire de leur part) ou affectant d'une autre manière le domaine d'action autonome des Länder, doit permettre à ceux-ci d'exprimer leur position. »

2. Sans qu'un texte le prévoie, des représentants des Länder peuvent participer aux négociations de traités concernant des questions qui relèvent de leurs compétences si l'Etat central les y invite. Les Länder revendiquent de plus larges compétences et ont demandé en 1976 (sans résultat jusqu'à présent) l'introduction d'un paragraphe additionnel à l'art. 10 rédigé ainsi : « Les Länder sont autorisés à conclure des traités portant sur des matières de leur sphère d'action autonome avec des pays voisins de la République d'Autriche. »

3. En pratique, les accords de coopération portant sur des matières considérées comme étant *jure gestionis* ont été conclus par les Länder avec des Etats membres d'autres Etats (par exemple, pour la construction d'auto-routes). Le ministère des Affaires étrangères considère ces accords comme de simples contrats. Ces compétences très restreintes expliquent que les Länder ne disposent d'aucun service administratif propre en matière de relations extérieures.

III. COMPOSITION DE L'ADMINISTRATION FEDERALE

Il n'existe aucune règle de répartition proportionnelle des fonctionnaires au sein de l'administration fédérale ni aux Affaires étrangères. « Au contraire, selon une étude effectuée pour la période 1945-1968, 44 % des membres du gouvernement provenaient de Vienne et 20 % de Basse Autriche. C'est dire que ces deux Länder fournissent l'essentiel du personnel gouvernemental, et d'une manière générale du personnel administratif de la Fédération » (3).

BIBLIOGRAPHIE

WEISER E., « La conclusion d'accords internationaux par les Etats fédérés allemands, suisses et autrichiens » dans Les pouvoirs extérieurs du Québec, 1967, Les Presses de l'Université de Montréal.

DOUIN S., Le fédéralisme autrichien. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1977.

(3) Douin, p. 207.

BELGIQUE

I. REPARTITION DES COMPETENCES
ET CONFLITS DE COMPETENCES

Cette matière a été traitée de façon détaillée dans le rapport belge aux pages 1 à 6.

II. ORGANISATION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES,
DU COMMERCE EXTERIEUR
ET DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

Un arrêté royal du 14 janvier 1954 fixe le règlement organique du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. (L'Office de la Coopération au développement a été créé plus tard).

Ce ministère comprend l'administration centrale et les postes à l'étranger (art. 1er).

Le titre I réglemeute l'organisation, les attributions et le fonctionnement des services de l'administration centrale.

L'art. 2 énumère les services et directions générales, mais des modifications y ont été apportées depuis.

D'après le Guide des ministères, 1980-1981, le ministère comprend :

- les services du Secrétaire général ;
- I. Direction générale des Services généraux ;
- II. Direction centrale des relations économiques extérieures (Commerce extérieur : avec à sa tête un administrateur directeur général) ;
- III. Direction générale de la Chancellerie et du Contentieux ;
- IV. Direction générale de la Politique ;
- V. Direction d'administration de l'information et des relations culturelles, ainsi que l'administration générale de la Coopération au développement avec à sa tête un administrateur général dirigeant trois directions générales.

L'A.R. de 1954 prévoit de manière précise les attributions du secrétaire général, des juristes, des directions générales.

Le titre II réglemeute l'organisation, les attributions et le fonctionnement des postes à l'étranger.

Le titre II bis (A.R. 18.4.1967) prévoit deux Conseils de directions, l'un pour les agents de la carrière du service extérieur et de la Chancellerie, l'autre pour les agents de l'administration centrale.

Le titre III porte sur les attributions des emplois.

L'art. 33 A (A.R. 30.3.1968) prévoit :

« Le Roi fixe le nombre maximum d'emplois relevant de chacune des classes administratives de la carrière du Service extérieur et de la carrière de Chancellerie ; il détermine de la sorte les cadres pour ces carrières.

Le ministre des Affaires étrangères fixe, pour chaque semestre et par rôle linguistique, le nombre maximum des vacances d'emplois relevant de chacune des classes administratives de la carrière du Service extérieur et de la carrière de Chancellerie auxquelles il peut être pourvu et arrête les dates auxquelles les vacances prennent cours. »

Le titre IV prévoit des dispositions de caractère linguistique (A.R. 11.10.1965). L'art. 36 bis prévoit :

« Le ministre des Affaires étrangères adresse chaque année, et pour la première fois en 1965, au président de la Commission permanente de contrôle linguistique, un rapport sur les mesures prises au cours des douze mois écoulés et un programme des réalisations projetées au cours des douze mois à venir en vue de l'application de l'art. 36, § 5, alinéas 2 et 3, de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative ; ce rapport est publié au Moniteur belge dans le mois de sa transmission. »

Au dernier budget, le ministère figurait comme ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement. Le département, tout en ne constituant qu'un seul ministère, est placé sous la responsabilité de trois membres du gouvernement. Dans le gouvernement actuel, M. L. Tindemans est ministre des Relations extérieures, M. W. Declercq, vice-Premier ministre et ministre des Finances et du Commerce extérieur, et Mme Mayence, secrétaire d'Etat à la Coopération au développement.

III. STATUT LINGUISTIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE BELGE ET SON APPLICATION AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

1) *Application de la législation sur l'emploi des langues au personnel des administrations nationales.*

En ce qui concerne l'emploi des langues en matière administrative, la loi fondamentale est celle du 2 août 1963. Celle-ci et d'autres lois linguistiques concernant l'administration ont été coordonnées par l'A.R. du 18.7.1966.

A) *Le principe de l'unilinguisme des services* est basé sur l'art. 43, § 1 des lois coordonnées.

B) L'art. 43, § 2, alinéa 3 prévoit que : « tous les fonctionnaires sont inscrits sur un *rôle linguistique* : le rôle français ou le rôle néerlandais ».

Cette inscription conditionne toute la carrière administrative du fonctionnaire. Elle a été minutieusement organisée. La loi linguistique du 28 juin 1932 prévoyait déjà : « pour les administrations centrales de l'Etat, il sera observé un juste équilibre dans le nombre d'emplois réservés aux candidats

de chaque *groupe linguistique* ». L'A.R. du 6.1.1933, pris en application de cette loi, disposait qu'il sera tenu dans chaque département ministériel deux rôles du personnel.

La loi de 1932 instaurait le principe de l'inscription au rôle suivant le choix de la langue de l'examen d'admission (art. 4 A.R. 6.1.1933). Le critère actuel de détermination du rôle (art. 43, § 4) est obligatoirement la langue du diplôme. Il y a interdiction de passer d'un rôle à l'autre.

C) La loi prévoit aussi le *cadre linguistique*, c'est-à-dire le nombre d'agents de chaque grade affectés à un service.

La base légale se trouve dans l'article 43, § 2 qui dispose que « les fonctionnaires d'un grade égal ou supérieur à celui de directeur sont répartis entre trois grades : français, néerlandais et bilingue. Les autres agents sont répartis entre deux cadres : français et néerlandais ».

1° *le système des cadres* fonctionne de la manière suivante :

— pour les emplois inférieurs à ceux de directeurs, le Roi détermine pour chaque service central, le nombre des emplois à attribuer au cadre français et au cadre néerlandais, en tenant compte à tous les degrés de la hiérarchie, de l'importance que représente respectivement pour chaque service, la région de langue française et la région de langue néerlandaise (l'art. 43, § 3, al. 1).

— à partir du grade directeur et au-dessus, les emplois sont répartis en nombre égal entre les deux cadres à tous les degrés de la hiérarchie, (art. 43, § 3, al. 1) mais une dérogation est possible (art. 43, § 3, al. 6) et il faut tenir compte du cadre bilingue (art. 43, § 3, al. 1).

2° *répartition des emplois dans les cadres* : les propositions de répartition des emplois entre les divers cadres sont soumises à l'avis préalable de la Commission permanente de contrôle linguistique (art. 43, § 3, al. 5) et de même la dérogation prévue à l'art. 43, § 3, al. 6.

L'A.R. du 30.11.1966 donnant les degrés de la hiérarchie permet au Roi de fixer les cadres linguistiques :

— répartition générale des emplois : lors de la procédure d'élaboration des cadres, un des grands problèmes fut la détermination de « l'importance de chaque région linguistique » (art. 43, § 3, al. 1) ;

— répartition des emplois de direction : il y a aussi possibilité de déroger à la règle de parité (voir art. 43, § 3, al. 6).

2) *Le personnel des services établis à l'étranger*, c'est-à-dire principalement les services extérieurs du ministère des Affaires étrangères.

Ils sont régis par l'art. 47, § 5 dont l'al. 2 dispose « Les emplois affectés à l'ensemble des services établis à l'étranger sont répartis en nombre égal et à tous les degrés de la hiérarchie, entre les rôles linguistiques français et néerlandais. Les titulaires de ces emplois doivent fournir, devant un jury composé par le secrétaire permanent au recrutement, la preuve qu'ils possèdent de la seconde langue une connaissance appropriée à leurs fonctions. L'al. 2 est appliqué progressivement de manière à sortir entièrement ses effets cinq ans après le 1er septembre 1963. »

3) *Le personnel des Affaires étrangères* : des changements radicaux sont intervenus parmi le personnel des Affaires étrangères suite à l'application de la législation linguistique.

Le ministère des Affaires étrangères comprend trois catégories d'agents : ceux de l'administration centrale, ceux de la carrière du Service extérieur et ceux de la carrière de Chancellerie.

a) *Le personnel de l'Administration centrale*

Comme tous les fonctionnaires des administrations centrales de l'Etat, ils sont soumis au statut général des agents de l'Etat de 1937 et en matière linguistique, ils sont soumis aux règles de la législation sur l'emploi des langues décrites au 1) ci-dessus. En voici la répartition donnée par le ministre en réponse à une question parlementaire, au 1^{er} janvier 1980, pour le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur (Bulletin des Q.R. Chambre du 2.9.1980).

Degré linguistique	Effectif	
	F	N
1 ^{er}	9	11
2 ^e	19	18
3 ^e	19	20
4 ^e	39	44
5 ^e	19	19
6 ^e	20	20
7 ^e	55	56
8 ^e	35	37
9 ^e	5	6
10 ^e	82	88
11 ^e	8	10
12 ^e	43	51
	353	380

Les A.R. fixant le cadre linguistique ont été très nombreux : une dizaine rien qu'entre 1971 et 1980.

b) *Le personnel de la carrière du Service extérieur et de la Chancellerie.*

En matière linguistique, ils sont soumis à l'article 47, § 5, déjà cité. La situation linguistique de la carrière diplomatique a considérablement évolué entre 1950 et 1980. « D'une carrière majoritairement francophone, on est arrivé à une situation d'équilibre général depuis 1973, en ce qui concerne la hiérarchie fonctionnelle de la carrière du Service extérieur. Cette évolution ne s'est pas faite sans poser de problèmes. A partir de 1973, on constate que les agents du rôle néerlandais sont plus nombreux. La parité est réalisée jusqu'au niveau des premiers secrétaires et consuls. Au niveau des secré-

taires, attachés et vice-consuls, le déséquilibre subsiste en faveur des néerlandophones » (1).

Ci-dessous, un tableau reprenant la répartition des emplois au Service extérieur et de la Chancellerie au début de 1980, fourni par le ministre en réponse à une question parlementaire (Bulletin des Q.R. Chambre du 2.9.1980).

Service extérieur

	F	N
1 ^{re} classe	9	8
2 ^e classe	60	61
3 ^e classe	57	60
4 ^e classe	9	20
5 ^e classe	17	26
6 ^e classe	26	27
Stagiaires	13	10
	191	212

Carrière de Chancellerie

	F	N
1 ^{re} classe	12	12
2 ^e classe	9	20
3 ^e classe	10	14
4 ^e classe	11	17
5 ^e classe	28	28
Stagiaires	20	4
	90	95

4) *Le personnel de l'Administration générale de la Coopération au développement*

L'Office de la Coopération au développement a été créé par l'A.R. du 15.1.1962. Il a été rattaché au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, avec le statut d'Administration générale, par l'A.R. du 14.4.1971.

Les cadres linguistiques y sont fixés actuellement par l'A.R. du 30.8.1980. En voici la situation linguistique fournie par le ministre en réponse à une question parlementaire (Bulletin des Q.R. Ch. du 2.9.1980).

(1) Wilwerth, p. 105.

Situation au 31 janvier 1980. — Toestand op 31 januari 1980.

Degrés — Trappen	Cadre — Kader		Statutaire — Statutair		Contractuel — Contractueel		Temporaires — Tijdelijken		O.N.E.M. — R.V.A.		Total — Totaal	
	Fixe — Vast	Transitoire — Overgangsk.	F	N	F	N	F	N	F	N	F	N
Degré 1/Trap 1.....	10	—	5	5	—	—	—	—	—	—	5	5
Degré 2/Trap 2.....	18	4	10	9	—	—	—	—	—	—	10	9
Degré 3/Trap 3.....	23	9	5	4	—	—	—	—	—	—	5	4
Degré 4/Trap 4.....	25	26	29	23	—	1	—	—	7	4	36	28
Degré 5/Trap 5.....	12	9	8	6	—	—	—	—	—	3	8	9
Degré 6/Trap 6.....	18	17	15	9	1	—	—	—	—	—	16	9
Degré 7/Trap 7.....	44	28	37	41	—	—	1	—	10	11	48	52
Degré 8/Trap 8.....	11	13	5	4	—	—	—	—	—	—	5	4
Degré 9/Trap 9.....	2	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Degré 10/Trap 10.....	26	32	29	32	—	—	—	1	4	11	33	44
Degré 11/Trap 11.....	5	1	1	1	—	—	—	—	—	—	1	1
Degré 12/Trap 12.....	27	7	16	18	—	1	1	—	12	10	29	29
Total. — Totaal.....	221	146	160	153	1	2	2	1	33	39	196	195

5) *Le personnel de l'Office belge du Commerce extérieur*

Cet office a été créé par la loi du 16.7.1948. C'est un établissement public qui fait partie du ministère des Affaires étrangères. Après les consultations prévues, un arrêté royal du 4 juin 1980 a fixé les cadres linguistiques de l'Office sur la base de 50/50.

IV. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS EN MATIERE DE RELATIONS EXTERIEURES

1) *Les Communautés*

a) *La Communauté française* a créé par le décret du 19.12.1979 un *Commissariat général à la Coopération internationale* (le texte du décret figure en annexe). C'est un organe administratif relevant de l'autorité de l'Exécutif de la Communauté. Il est chargé de la préparation de la coopération internationale, de l'exécution des tâches qu'elle comporte et de l'exécution des missions confiées par cet Exécutif (art. 2).

Le Commissariat n'est pas encore installé malgré l'art. 12 qui prévoit que le décret devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Des modifications au décret étaient souhaitables pour l'adapter à la situation présente d'autonomie accrue des Communautés et de leur Exécutif et au champ élargi de leurs compétences. La situation a évolué depuis le vote du décret : les Communautés qui à ce moment-là étaient compétentes pour les matières culturelles ont vu leurs compétences étendues à de nouvelles matières sociales et de santé, depuis le vote des lois des 8 et 9 août 1980.

Une proposition de décret en ce sens, modifiant le décret du 19.12.1979, a été adoptée par le Conseil de la Communauté française le 15 juin 1982. Le Commissariat change de dénomination pour devenir « Commissariat général aux relations internationales ». (Le texte du décret du 1.7.1982 figure en annexe. Il abroge le décret du 19.12.1979.)

Dans l'Exécutif actuel de la Communauté, c'est Ph. Moureaux, le président de l'Exécutif qui est chargé des Relations extérieures. Il a déclaré tout récemment, le 19.1.1982, dans la déclaration de l'Exécutif de la Communauté française devant le Conseil de la Communauté française, à propos du Commissariat : « La Constitution effective du Commissariat ne peut plus être postposée pour des raisons qui touchent directement à notre crédibilité à l'extérieur ainsi qu'à l'application efficace des accords culturels. »

En matière de relations extérieures, il a déclaré aussi : « Maîtresse de ses relations extérieures en vertu des §§ 2 et 2 bis de l'art. 59 bis de la Constitution, notre Communauté devra aussi manifester son existence, son originalité et ses options dans le cadre des relations qu'elle établira ou développera au dehors de nos frontières : en cette matière, l'Exécutif veillera à prendre toutes les initiatives et à donner toutes les impulsions nécessaires, dans le respect des orientations déterminées par le Conseil. »

b) *La Communauté néerlandaise* a créé par le décret du 8.7.1980 une institution publique dénommée Commissariat général pour la coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle néerlandaise en Belgique. (Le texte du décret figure en annexe.)

C'est aussi un parastatal de type A (art. 1).

Le président de L'Exécutif flamand, G. Geens, a affirmé dans la déclaration de son Exécutif devant le Vlaamse Raad (Conseil flamand), le 25.1.1982, que le Commissariat serait rendu opérationnel.

Théoriquement, le décret est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1980, le Commissariat a été mis en place au printemps 1982.

Le ministre chargé des Relations culturelles internationales et du Commissariat est le vice-président de l'Exécutif, K. Poma.

2) *Les Régions*

Elles ne disposent d'aucun organe propre en matière de relations extérieures. Leurs administrations devraient incessamment être mises en place. Le président de l'Exécutif régional, A. Damseaux, est chargé des relations extérieures.

Le vice-président de l'Exécutif flamand, K. Poma, est chargé des relations extérieures de la région en plus des relations culturelles internationales de la Communauté.

BIBLIOGRAPHIE

WILWERTH C. Le statut linguistique de la fonction publique belge. Ed. De l'Université de Bruxelles, 1980.

ANNEXE 1

MINISTERE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

19 décembre 1979. — Décret créant un Commissariat général
à la coopération internationale

BAUDOUIN, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Le Conseil culturel de la Communauté culturelle française a adopté et
Nous sanctionnons ce qui suit :

Article 1^{er}. Sous la dénomination de « Commissariat général à la coopération internationale » est créée une personne de droit public régie par les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, qui sont applicables aux organismes de catégorie A.

Elle a son siège dans l'arrondissement administratif de Bruxelles.

Art. 2. Le Commissariat général est chargé de la préparation de la coopération internationale et de l'exécution des tâches qu'elle comporte, dans les matières relevant des attributions de la Communauté culturelle.

Il remplit les missions qui lui sont confiées par l'Exécutif de la Communauté française.

Art. 3. § 1^{er}. Le Commissariat général relève de l'autorité du membre de l'Exécutif de la communauté française qui a la coopération internationale dans ses attributions, dénommé ci-après le ministre compétent.

§ 2. La gestion journalière du Commissariat général est assurée par un commissaire général assisté d'un commissaire général adjoint. Le commissaire général et le commissaire adjoint sont nommés par le Roi sur proposition du ministre compétent.

§ 3. Le commissaire général représente le Commissariat général dans toutes les actions en justice en demandant ou en défendant. Il est chargé des opérations de recettes et de dépenses et il en assure la comptabilité.

Art. 4. Le ministre compétent est assisté d'un comité de coordination composé de :

- un représentant du secrétariat général et de chaque direction générale relevant du ministère de la Communauté française;
- un représentant du ministre de l'Education nationale — secteur français;
- l'administrateur général de la Radio-Télévision belge de la communauté culturelle française ou son représentant;
- trois représentants du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement;
- un représentant du ministre de la Politique scientifique;
- un représentant de l'Exécutif de la Région bruxelloise;
- un représentant de l'Exécutif de la Région wallonne.

Ces représentants sont choisis parmi les fonctionnaires généraux du rôle linguistique français des départements concernés. Ils sont nommés par le ministre compétent sur proposition du ministre dont ils relèvent. Leur mandat est de quatre ans et est renouvelable.

Le commissaire général préside les réunions du comité de coordination.

Art. 5. Le comité de coordination est chargé d'émettre un avis sur les programmes d'activités du Commissariat général. Ce comité assure la coordination des activités du Commissariat avec celles des départements concernés.

Dans les quinze jours qui suivent la formulation de l'avis, les représentants du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Co-

pération au développement peuvent attirer l'attention du ministre compétent sur les implications diplomatiques d'un programme d'activités déterminé.

Art. 6. Le ministre compétent arrête au début de chaque exercice budgétaire, en accord avec le ministre des Affaires étrangères, la liste des pays concernés par l'activité du Commissariat général.

En cas de désaccord, l'affaire est soumise, pour décision, au Conseil des ministres.

Art. 7. Il est créé une commission consultative chargée de donner des avis, soit d'initiative, soit à la demande du ministre compétent, sur les affaires qui relèvent de la compétence du Commissariat général.

La commission est composée de treize membres nommés par le Conseil culturel, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1973. Cette commission peut inviter à suivre ses travaux, en qualité d'observateur, un représentant du Conseil de la communauté culturelle allemande.

Le mandat des membres est fixé à quatre ans et est renouvelable. Leur mandat expire trois mois après le renouvellement des chambres législatives.

Le président est élu par la commission en son sein.

Art. 8. Le Commissariat général a pour ressources :

1. les crédits inscrits au budget du département de la communauté française et destinés à couvrir les frais de fonctionnement du Commissariat général;

2. les crédits alloués pour couvrir les frais relatifs à des missions particulières qui lui seraient demandées par d'autres départements ou organismes d'intérêt public;

3. les dons et legs faits en sa faveur;

4. les recettes liées à son action.

Art. 9. Le Commissariat établit annuellement un rapport sur son activité durant l'exercice écoulé. Ce rapport est déposé par le ministre compétent sur le bureau du Conseil culturel au plus tard le 30 juin.

Le rapport est examiné dans les six mois de son dépôt par la commission de la Coopération internationale du Conseil culturel de la communauté culturelle française.

De même ladite commission entend, au moins deux fois par an, le ministre compétent sur l'état d'avancement de ses travaux.

Art. 10. Le Commissariat général est habilité à participer aux activités de tout organisme créé en vue de la coordination des activités internationales des communautés culturelles de Belgique.

Art. 11. En cas de dissolution du commissariat général, l'Etat en reprend l'actif et en supporte le passif.

Art. 12. Le présent décret entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1980.

Promulguons le présent décret, ordonnons qu'il soit revêtu du sceau de l'Etat et publié par le *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 19 décembre 1979.

BAUDOUIN

Par le Roi :

Le ministre de la Communauté française,
M. HANSENNE

Vu et scellé du sceau de l'Etat :

Le ministre de la Justice,
R. VAN ELSLANDE.

(N.B. Le décret a été abrogé par le décret figurant à l'annexe 2.)

ANNEXE 2

MINISTERE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

1^{er} juillet 1982. — Décret créant un Commissariat général
aux Relations Internationales

Le Conseil de la Communauté française a adopté et Nous, Exécutif, sanctionnons ce qui suit :

Article 1^{er}. Sous la dénomination de « Commissariat général aux relations internationales » est créée une personne de droit public régie par les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, qui sont applicables aux organismes de catégorie A.

Elle a son siège dans l'arrondissement administratif de Bruxelles.

Le Commissariat général aux relations internationales succède aux droits et aux obligations du Commissariat général à la coopération internationale.

Art. 2. Le Commissariat général est chargé de la préparation des relations internationales et de l'exécution des tâches qu'elle comporte, dans les matières relevant des attributions de la Communauté française.

Il remplit les missions qui lui sont confiées par l'Exécutif de la Communauté française.

Art. 3. § 1^{er}. Le Commissariat général relève de l'autorité du membre de l'Exécutif de la Communauté française qui a les relations internationales dans ses attributions, dénommé ci-après le ministre compétent.

§ 2. La gestion journalière du Commissariat général est assurée par un commissaire général assisté d'un commissaire général adjoint. Le commissaire général et le commissaire général adjoint sont nommés par l'Exécutif.

§ 3. Le commissaire général représente le Commissariat général dans toutes les actions en justice en demandant ou en défendant. Il est chargé des opérations de recettes et de dépenses et il en assure la comptabilité.

Art. 4. Il est créé un comité de coordination composé :

- a) de membres de droit :
- le secrétaire général du ministère de la Communauté française;
 - l'administrateur général de la Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle française ou son représentant;
 - le commissaire général.
- b) de membres représentant différents ministres, départements ou services :
- un représentant de chacune des directions générales relevant du ministère de la Communauté française;
 - un représentant du ministère de l'Education nationale — secteur français;
 - un représentant du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement;
 - un représentant des services de la Politique scientifique;
 - un représentant de chacun des membres de l'Exécutif;
 - un représentant de l'Exécutif de la Région wallonne;
 - un représentant de l'Exécutif de la Région bruxelloise.

Les membres du comité de coordination visés au littéra *b*, sont choisis parmi les fonctionnaires généraux du rôle linguistique français, des départements concernés. Ils sont nommés par l'Exécutif sur une liste triple établie par le ministre dont ils relèvent. Leur mandat est de quatre ans et est renouvelable.

Le secrétaire général du ministère de la Communauté française préside les réunions du comité de coordination.

Le commissaire général en est le rapporteur.

Art. 5. Le comité est chargé d'émettre, à l'intention du ministre compétent, des avis relatifs à la coordination des activités du Commissariat et de celles des départements, services ou organismes concernés.

L'Exécutif règle le fonctionnement du comité de coordination sur proposition du ministre compétent.

Art. 6. Le ministre compétent arrête la liste des pays concernés par l'activité du Commissariat général.

Art. 7. Le Commissariat général a pour ressources :

1. les crédits inscrits au budget du département de la Communauté française et destinés à couvrir les fais de fonctionnement du Commissariat général;
2. les crédits alloués pour couvrir les frais relatifs à des missions particulières qui lui seraient demandées par d'autres départements ou organismes d'intérêt public;

3. les dons et legs faits en sa faveur;

4. les recettes liées à son action.

Art. 8. Le Commissariat général établit annuellement un rapport sur son activité durant l'exercice écoulé. Ce rapport est déposé par le ministre compétent sur le bureau du Conseil au plus tard le 30 juin.

Le rapport est examiné dans les six mois de son dépôt par la commission des relations internationales du Conseil de Communauté.

De même, ladite commission entend, au moins deux fois par an, le ministre compétent sur l'état d'avancement de ses travaux.

Art. 9. Le Commissariat général est habilité à participer aux activités de tout organisme créé en vue de la coordination des activités internationales des communautés.

Art. 10. § 1^{er}. Le Commissariat général correspond librement et directement avec les autorités et institutions publiques et privées, belges et étrangères.

§ 2. Dans le cadre de ses missions, il peut faire appel à l'assistance des postes diplomatiques belges, avec lesquels il peut correspondre directement.

Art. 11. Le décret du 19 décembre 1979 créant un Commissariat général à la coopération internationale est abrogé.

Art. 12. En cas de dissolution du Commissariat général, la Communauté française en reprend l'actif et en supporte le passif.

Art. 13. Le présent décret entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Promulguons le présent décret, ordonnons qu'il soit publié au *Moniteur belge*.

Bruxelles, le 1^{er} juillet 1982.

Le Ministre-Président,
Ph. MOUREAUX

Le Ministre-Membre,
Ph. MONFILS

Le Ministre-Membre,
R. URBAIN.

ANNEXE 3

Ministère de la Communauté flamande — 8 juillet 1980 — Décret portant création d'une institution publique dénommée « Commissariat général pour la Coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle néerlandaise en Belgique ».

BAUDOUIN, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise a adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

Article 1^{er}. Sous la dénomination « Commissariat général pour la coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle néerlandaise en Belgique », il est créé une institution publique dotée de la personnalité juridique. Le commissariat général est classé parmi les institutions de la catégorie A aux termes de l'article 1 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle sur certains organismes d'intérêt public.

Art. 2. Dans les limites des moyens disponibles et compte tenu des dispositions constitutionnelles et légales, de la réglementation générale en ce qui concerne la coopération culturelle et des obligations contractées par les accords culturels, le commissariat général est chargé de la préparation de la coopération internationale et de l'exécution des tâches qui en résultent et qui ont trait à des matières relevant de la communauté culturelle.

Art. 3. La gestion du commissariat général est assumée par le ministre qui a la Culture néerlandaise dans ses attributions.

Art. 4. Le ministre des Affaires étrangères et le ministre qui a la Culture néerlandaise dans ses attributions, dressent, de commun accord, la liste des pays auxquels le commissariat général pourrait étendre ses activités. Cette liste peut être revue à tout moment. A défaut d'accord, c'est le Conseil des ministres qui décide.

Art. 5. Les programmes de travail relatifs à la coopération culturelle internationale sont fixés conjointement par le ministre de l'Education nationale et par le ministre qui a la culture néerlandaise dans ses attributions.

Art. 6. Le ministre qui a la Culture néerlandaise dans ses attributions est assisté par un comité de programmation.

§ 1^{er}. Le comité de programmation est composé de 12 membres, dont un représentant du ministère de l'Education nationale et trois représentants du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement.

Les autres membres, dont le président, sont désignés parmi les fonctionnaires généraux du rôle linguistique néerlandais des départements concernés par la politique culturelle étrangère.

Les membres du comité de programmation sont nommés par le ministre qui a la Culture néerlandaise dans ses attributions sur la proposition du ministre intéressé et compte tenu des dispositions du décret du 28 janvier 1974, relatif au Pacte culturel.

Les membres du comité de programmation sont désignés pour une période de quatre ans. Leur mandat est renouvelable. Le commissaire général et le commissaire général adjoint assistent aux séances du comité de programmation.

§ 2. Le comité de programmation donne, de sa propre initiative, des avis en vue de promouvoir la coordination entre le commissariat général et les départements concernés.

§ 3. Le délégué du ministre des Affaires étrangères peut, dans les quinze jours qui suivent l'avis donné par le comité de programmation, attirer l'attention du ministre qui a la culture néerlandaise dans ses attributions, sur les suites diplomatiques résultant de la mise en œuvre des programmes de travail.

Art. 7. La gestion journalière est assurée par le commissaire général assisté par un commissaire général adjoint, nommés par le Roi sur la proposition du ministre qui a la culture néerlandaise dans ses attributions.

Le commissaire général représente le commissariat général pour tous les actes judiciaires et extra-judiciaires.

Art. 8. En vue de l'application de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1973, garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, il est institué un Conseil consultatif pour la coopération culturelle internationale.

Le Conseil consultatif se compose de 27 membres, nommés par le Roi pour une période de quatre ans, sur la proposition des ministres mentionnés à l'article 5 et désignés parmi les experts en matière d'enseignement, de science, de culture et d'affaires de la jeunesse. Ce Conseil peut inviter un représentant du Conseil de la Communauté culturelle allemande à assister à ses séances de travail en qualité d'observateur.

Ce Conseil se réunit au moins deux fois par an et donne, soit de sa propre initiative, soit à la requête du ministre compétent, des avis sur toutes les questions se rapportant à la mission du commissariat-général. Le fonctionnement du Conseil consultatif est réglé par le Roi.

Le Conseil consultatif choisit parmi ses membres un président et trois vice-présidents. Ils constituent le bureau. Celui-ci est composé de telle manière que les différentes tendances idéologiques et philosophiques s'y trouvent représentées.

Le commissaire général et le commissaire général adjoint assistent, avec voix consultative, aux séances du Conseil consultatif.

Art. 9. Le patrimoine du commissariat général est constitué par :

a) une dotation annuelle imputée au budget du ministère de la Culture néerlandaise;

b) les successions, dons et legs faits en sa faveur avec l'approbation ou l'autorisation du Roi;

c) les produits de ses avoirs;

d) les revenus résultant de ses activités et autres bénéfiques.

Art. 10. Chaque année, le commissariat général rédige un rapport d'activité portant sur l'année écoulée. Le ministre qui a la culture néerlandaise dans ses attributions, déposera ce rapport le 30 juin au plus tard, au bureau du Conseil culturel. Dans les six mois qui suivent sa déposition, ce rapport est examiné par la Commission pour la politique culturelle étrangère du Conseil culturel. Cette commission entend le ministre, au moins deux fois par an, sur l'état de ses activités.

Art. 11. A la dissolution du commissariat général, son actif et passif sont repris par la communauté néerlandaise.

Art. 12. A l'article 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954, relative au contrôle sur certaines institutions d'utilité publique, la catégorie A est complétée, dans l'ordre alphabétique par « Commissariat général pour la Coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle néerlandaise en Belgique ».

Art. 13. Ce décret entre en vigueur le 1^{er} juillet 1980.

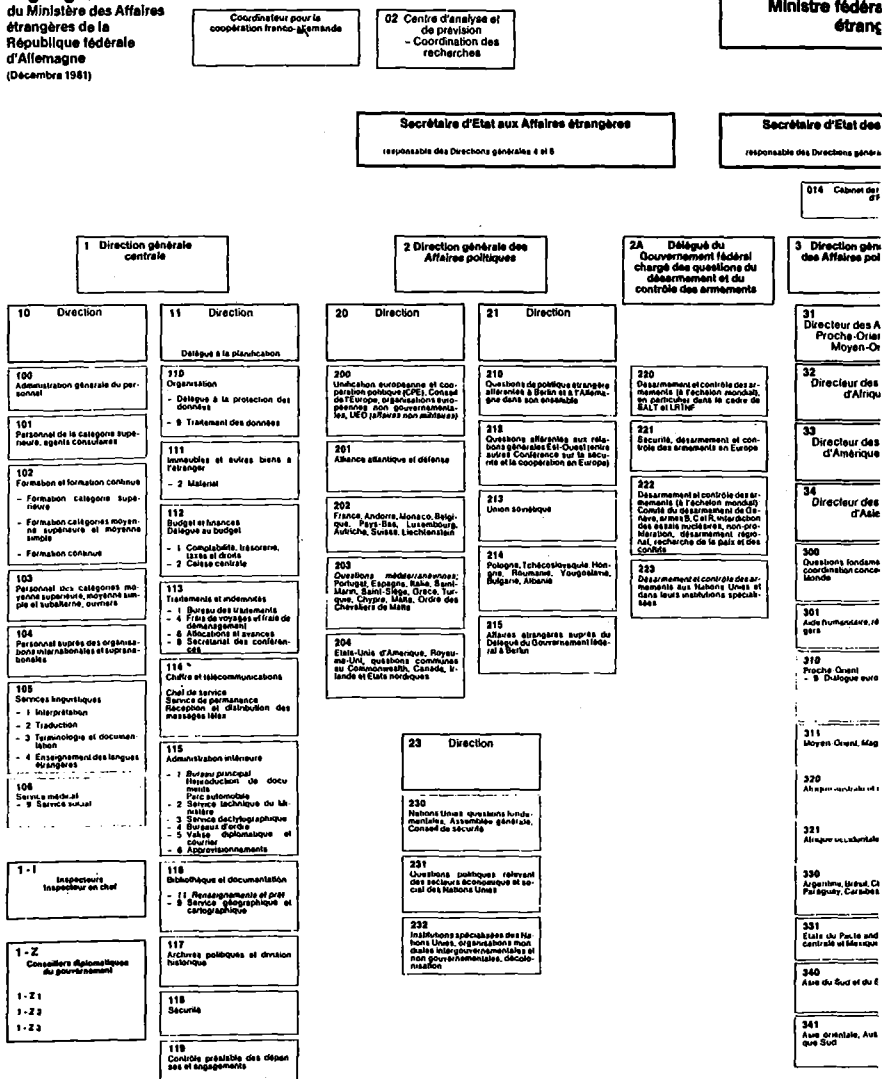
Promulguons le présent décret, ordonnons qu'il soit revêtu du sceau de l'Etat et publié par le *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 8 juillet 1980.

ORGANIGRAMMES DE QUELQUES MINISTRES DES AFFAIRES ETRANGERES

1) Allemagne

Organigramme du Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne (Decembre 1981)



I des Affaires éres

01 Centre politique	
010 Cabinet de Ministre	012 Relations publiques - 8 Relations publiques, contacts politiques au niveau national
011 Division des Affaires parlementaires et gouvernementales	013 Division de la presse

Affaires étrangères

Ministre adjoint aux Affaires étrangères

Ministre adjoint aux Affaires étrangères

1 2 3 4 5 6 7

Secrétaires

rales
tiques

4 Direction générale de la politique économique étrangère, de la politique de développement et de l'intégration économique européenne

5 Direction générale des Affaires juridiques - Jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères

6 Direction générale de la politique culturelle à l'étranger Délégué à la politique internationale des médias

7 Protocoles

raus du
et du
est

40 Direction 41 Direction

500 Droit international général

600

700

Affaires
e

400 Principes de l'aide au développement... 410 Communautés européennes...

501 Traités internationaux

600 Questions fondamentales plan-

701

Affaires
latine

401 Questions de politique étrangère et relations de la Communauté...

502 Droit des relations diplomatiques et consulaires...

600 - 9 Budget culturel...

- 9 Relations étrangères et contacts...

Affaires

402 Principes de politique étrangère et relations de la Communauté...

503 Droit public et droit administratif des visés

610

701

rales et de
tant le Tiers

402 Principes de politique étrangère et relations de la Communauté...

510 Droit pénal, fiscal et douanier

610 Bureau du Président...

701

rales étran-

405 Politique énergétique internationale, relations énergétiques...

512 Droit civil, droit commercial et droit économique privé

611

701

rales

411

513

612

701

rales

414

516

613

701

rales

42 Direction

50

614

701

rales

420

50

615

701

rales

421

50

616

701

rales

422

50

617

701

rales

423

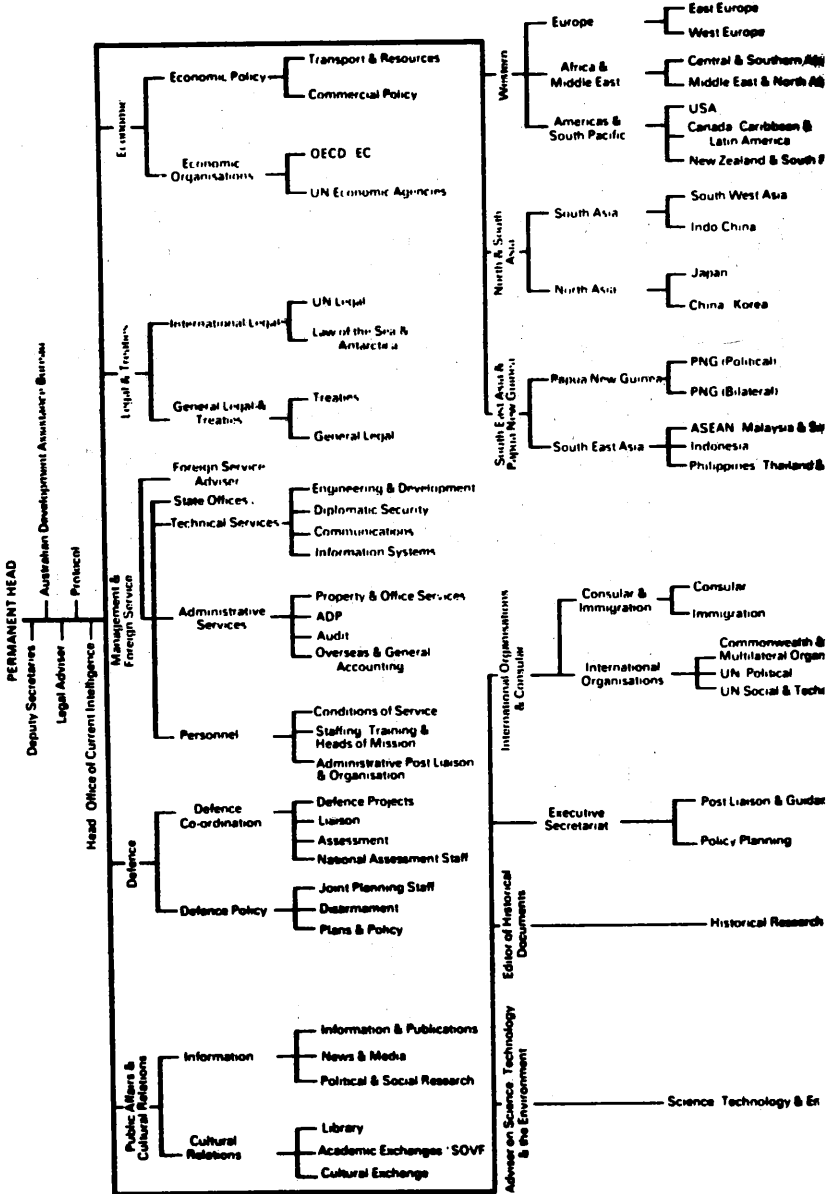
50

618

701

2) Australie

Organisation chart on the Department of Foreign Affairs at 31 December 1976

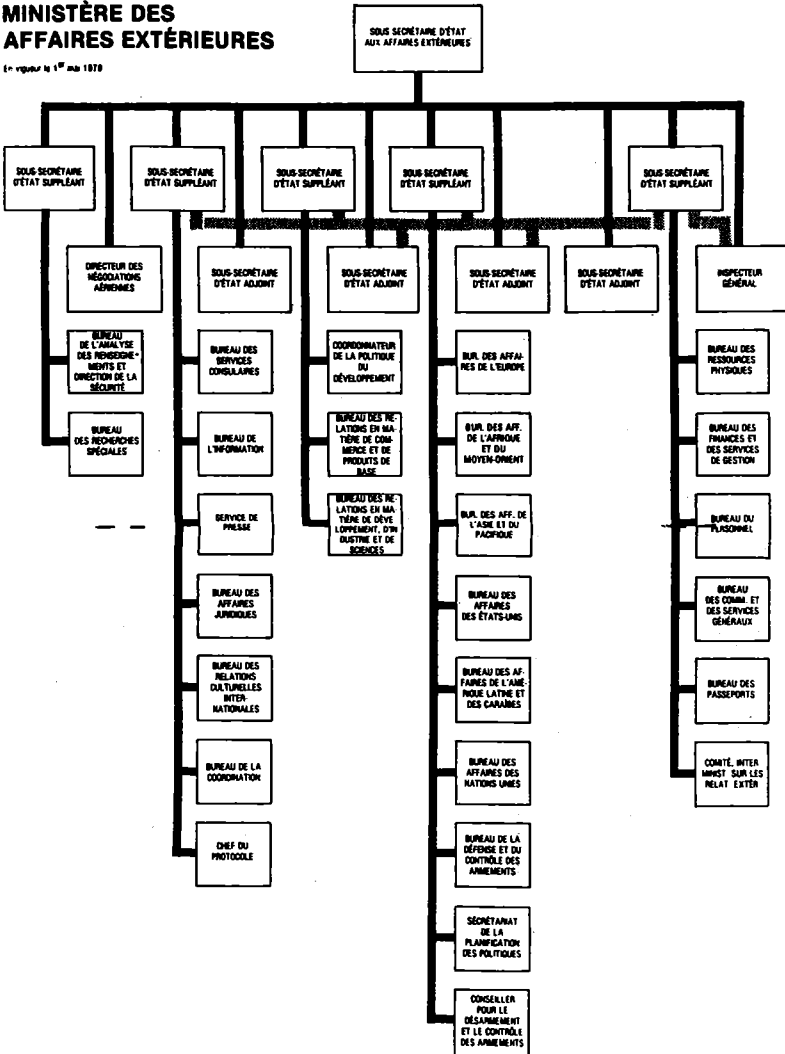


Source: Australian Department of Foreign Affairs Annual Report, Canberra, AGPS, 1976, p. 78.

3) Canada

**MINISTÈRE DES
AFFAIRES EXTÉRIEURES**

En vigueur le 1^{er} mai 1979



DEBATS

M. STEIN précise que toute la réglementation administrative du Département d'Etat est régie par le « Foreign Service Act », y compris celle qui s'applique aux postes de l'administration centrale.

Il répond ainsi au doute exprimé par le rapporteur quant au statut des fonctionnaires non dirigeants du service intérieur du Département d'Etat, étant bien entendu, selon le rapporteur, que le service extérieur du Département d'Etat déroge au droit commun de la fonction publique et est soumis au *Foreign Service Act*, et que, de toute manière, les fonctions dirigeantes dans toutes les administrations sont attribuées par le Président en vertu de la Constitution.

Cette question, d'après le rapporteur, présente plus qu'un intérêt théorique dans la mesure où le *Foreign Service Act*, contrairement au *Pendleton Act* qui constitue le droit commun de la fonction publique, ne prévoit aucun critère de répartition géographique dans l'attribution des postes.

M. P. SCHWEIZER (Dr. iur., suppléant du chef de section frontière et voisinage, Département fédéral des Affaires étrangères, Berne) se félicite qu'en URSS, il y ait une telle homogénéité de la politique extérieure grâce au parallélisme des institutions de l'autorité fédérale et des autorités fédérées. La situation suisse est différente.

Dans son pays, il y a une tradition de contacts (ex. : lettres envoyées pour information aux cantons) qui assure un grand degré de démocratisation de la politique étrangère.

Par ailleurs, il est possible, même dans ce domaine, de recourir au référendum.

La Confédération ne peut conclure un accord important sans consulter les cantons. Il existe des structures de coordination qui ne sont pas créées par la loi mais découlent de la pratique. Par exemple, la Commission des affaires régionales (Genève, Bâle), sous la présidence du gouvernement central mais comportant aussi des représentants des cantons, est chargée de la coordination de la politique étrangère entre le gouvernement cantonal et le pouvoir fédéral.

Mlle FOSTY signale que le texte de son rapport écrit mentionne l'existence d'organes de coordination. Il est certain que les problèmes posés par la coordination et l'harmonisation des relations entre le pouvoir central et fédéral seront d'autant plus complexes que cette coordination sera effective, impliquant des contacts nombreux.

M. M. KROUTOGOLOV (professeur à l'Académie des Sciences de Moscou) précise la situation en URSS. En ce qui concerne les relations internationales, le droit constitutionnel ne fait aucune différence entre les 15 républiques fédérées.

Il faut examiner la question des intérêts communs ou spécifiques de ces républiques.

— Lorsque l'intérêt est commun à toutes les républiques (ex. : désarmement et problème de la paix), il faut une politique étrangère homogène.

— Lorsque l'intérêt est la fois commun et spécifique, l'autorité fédérale consulte la république concernée (ex. : les chemins de fer).

— Lorsque l'intérêt est purement spécifique à une république, celle-ci agit seule (ex. : l'Ouzbékistan est intervenu seul dans la Convention de l'Union des producteurs de soie).

Les sources du droit constitutionnel soviétique sont non seulement la Constitution fédérale, mais aussi les Constitutions des républiques fédérées et leurs législations.

Il existe des missions permanentes des républiques fédérées auprès du gouvernement fédéral à Moscou. Ces missions ont des contacts directs avec les diplomates étrangers en poste dans la capitale. Ceux-ci doivent passer par elles pour discuter des problèmes spécifiques aux républiques.

En ce qui concerne la représentation à l'ONU, en dehors du cas de l'Ukraine et de la Biélorussie, la délégation fédérale de l'URSS à l'ONU comporte toujours un ou deux ministres des Affaires étrangères des républiques. Leur qualité est mentionnée comme telle dans les listes des membres. Il s'agit bien d'un cas d'association des autorités fédérées aux relations internationales.

Chaque république peut avoir des représentants à l'étranger. En pratique, elle en a surtout avec les Etats qui lui sont limitrophes (ex. : l'Ousbékistan a reçu le Premier ministre de l'Inde en visite officielle et son gouvernement s'est rendu en Inde).

On note une évolution dans les relations internationales de l'URSS. Avant 1922, l'autorité fédérée avait une représentation autonome. Entre 1922 et 1944, il y a prédominance de la Fédération. Depuis 1944, les républiques ont un poids de plus en plus important.

M. M. SAHOVIC (professeur, Institut de politique et d'économie internationales, Belgrade) est d'accord avec les clarifications apportées par le collègue soviétique à propos des compétences des autorités fédérées. Il estime, de plus, qu'un débat et une étude des compétences des autorités fédérées devraient être menées non seulement du point de vue du droit international mais aussi du droit constitutionnel. Avec l'évolution qui augmente et affermit la position des autorités fédérées dans le cadre du droit international, commence à se transformer la nature de la fédération comme notion constitutionnelle et la frontière qui la divise de la notion de confédération peut devenir très mince en un certain moment. C'est une question générale qui, selon lui, mérite d'être étudiée systématiquement et en profondeur en tenant compte des aspects constitutionnels et internationaux dans leur ensemble.

Au sujet de la Yougoslavie, il s'agit d'un Etat qui a une personnalité internationale unique et qui représente les intérêts de toutes les autorités fédérées. La Fédération yougoslave se développe depuis quarante ans mais

ce n'est que dans la dernière décennie qu'on note une évolution dans la participation des autorités fédérées dans la détermination et la mise en œuvre de la politique extérieure de la Yougoslavie. La Constitution fédérale de 1974 a été un tournant dans cette voie.

Ayant en vue les solutions approuvées dans la Constitution fédérale et les Constitutions des autorités fédérées, il faut toutefois souligner le rôle important joué par les organes législatifs sur le plan fédéral et sur le plan des autorités fédérées dans la détermination et l'exécution de la politique extérieure de la Yougoslavie. Les décisions sont prises sur le plan fédéral mais avec une participation active des organes législatifs des autorités fédérées dont les compétences comprennent la considération des problèmes internationaux d'après le partage des compétences prévu par la Constitution fédérale. Les autorités fédérées ont aujourd'hui plus de pouvoir dans ce domaine grâce également à la composition des chambres législatives du Parlement fédéral. L'accroissement de la compétence législative des autorités fédérées et la modification de cette composition ont été les points principaux de la réforme constitutionnelle dans ce domaine.

Le processus du développement du système constitutionnel yougoslave n'est pas terminé. Il faut souligner parlant des motifs qui l'inspirent qu'il ne s'agit pas d'une réforme administrative et technique. C'est un processus qui a comme but l'affirmation des droits et devoirs souverains des unités (des organes fédérés) qui composent la Fédération yougoslave contemporaine.

M. COUVREUR demande à M. KROUTOGOLOV si la pratique de l'URSS connaît d'autres cas de traités internationaux conclus par des républiques fédérées (exception faite de la Biélorussie et de l'Ukraine). Trouve-t-on dans leurs Constitutions une disposition identique à l'art. 80 de la Constitution fédérale qui consacre l'égalité des autorités fédérées, y compris dans les relations extérieures ?

M. KROUTOGOLOV répond que toutes les Constitutions reproduisent l'art. 80. Certaines l'ont même complété.

D'autre part, il existe des conventions conclues directement par les Républiques sans que la fédération ne soit intervenue; ainsi, la Convention sur la soie signée par l'Ouzbékistan. Un autre exemple, un peu différent, est la Convention conclue en 1952 entre la Pologne, l'URSS, la Biélorussie, la Lithuanie et l'Ukraine concernant des problèmes de frontières et de réfugiés. Chacune des Républiques citées a participé de manière autonome aux pourparlers.

Il y a aussi la Convention internationale sur la lutte contre le criquet migrateur qui a été conclue par les Républiques soviétiques intéressées.

Mlle FOSTY note qu'il est difficile d'apprécier l'importance réelle des activités extérieures des Républiques soviétiques à cause du problème d'accès aux sources. Les recueils des lois des républiques ne sont pas disponibles.

Comme coup de sonde et à titre d'exemple, un dépouillement systématique du Bulletin du Soviet Suprême de la République de Russie des cinq

dernières années (en russe) a montré qu'aucun traité ou accord n'a été signé durant cette période entre cette République et des Etats étrangers ou des Etats membres de fédérations.

M. DE PAUW lève la séance à 12 h 57.