

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE  
ETRANGERE**

**TABLE DES MATIERES**

Les fondements juridiques de la politique étrangère – M. Antonio LA PERGOLA.....	2
Introduction .....	4
1. ALBANIE.....	8
2. ARMENIE.....	9
3. AUTRICHE.....	11
4. BELGIQUE.....	12
5. BULGARIE.....	19
6. CANADA.....	20
7. CROATIE.....	21
8. REPUBLIQUE TCHEQUE.....	22
9. DANEMARK .....	23
10. ESTONIE .....	24
11. FINLANDE.....	26
12. FRANCE.....	30
13. GEORGIE.....	32
14. ALLEMAGNE.....	32
15. GRECE.....	36
16. HONGRIE.....	39
17. ITALIE.....	40
18. KIRGHIZSTAN.....	42
19. LETTONIE.....	43
20. LIECHTENSTEIN .....	44

21. LITUANIE.....	45
22. MALTE.....	46
23. MOLDAVIE.....	48
24. PAYS-BAS.....	49
25. NORVEGE.....	51
26. POLOGNE.....	52
27. PORTUGAL.....	53
28. ROUMANIE.....	54
29. RUSSIE.....	56
 Fondements juridiques de la politique extérieure - Rapport de M. Alexey KOSTYAGIN .....	60
 30. SLOVAQUIE .....	64
31. SLOVENIE.....	66
32. AFRIQUE DU SUD.....	67
 Les fondements constitutionnels de la politique étrangère de l’Afrique du Sud - Rapport de M. HENWOOD.....	69
 33. ESPAGNE.....	72
34. SUISSE.....	75
35. SUEDE.....	77
36. TURQUIE.....	78
37. UKRAINE.....	79
38. ETATS-UNIS .....	82
 La politique étrangère et de sécurité commune de l’Union européenne de Maastricht à Amsterdam : lente marche vers la recherche d’une volonté commune des partenaires de l’Union européenne - Rapport de M. Stelios PERRAKIS .....	84
 Politique extérieure de la communauté européenne (ou la face communautaire de la politique extérieure de l’Union européenne) - Rapport de Paul DEMARET.....	90
 Annexe 1 .....	111
Annexe 2 .....	114
Annexe 3 .....	115

### **Les fondements juridiques de la politique étrangère – M. Antonio LA PERGOLA**

La révolution constitutionnaliste entamée à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle a profondément et durablement affecté l'art politique en occident. Les deux derniers siècles ont été marqués par une évolution en profondeur des comportements politiques tant en ce qui concerne la forme du gouvernement qu'en ce qui concerne la participation des citoyens à ce gouvernement. L'avènement de l'Etat de droit, en enfermant les phénomènes politiques dans un carcan de règles juridiques a retiré aux gouvernants une part importante de leurs prérogatives à la fois en ce qui concerne la portée matérielle de leur

intervention mais aussi en ce qui concerne la forme que peut revêtir cette intervention. Les citoyens ont rapidement tiré profit de la transparence accrue des mécanismes décisionnels pour s'impliquer de façon toujours plus active dans la prise de décision.

Cette évolution est généralement considérée comme positive pour la défense et la promotion de l'intérêt général. Comment dès lors ne pas s'étonner de la lenteur avec laquelle cette réflexion de base sur la nature du pouvoir politique est transposée de la sphère politique interne à la sphère politique externe ? Le droit constitutionnel semble en effet n'attacher qu'une importance limitée à la façon dont les gouvernants conduisent la politique étrangère. Conséquence de ce désintérêt du constitutionnalisme pour la politique étrangère, les systèmes politiques modernes confèrent aux gouvernants un pouvoir quasi-illimité et discrétionnaire dans la définition et la conduite des relations extérieures. Faute d'une transparence suffisante des mécanismes décisionnels et d'une présentation claire des enjeux de la politique étrangère, la participation et l'intérêt des citoyens dans les choix extérieurs demeurent limités. Et ce phénomène n'est pas limité aux régions du monde dans lesquelles les principes démocratiques sont mal assurés : il suffit pour s'en convaincre de considérer le volume de dispositions consacrées à cette question dans les constitutions des principaux Etats démocratiques. La politique étrangère reste une terre de conquête pour la démocratie et le droit constitutionnel.

Cette situation découle principalement de deux croyances aussi erronées que couramment répandues :

- Première croyance : la vie politique d'un Etat se scinderait en deux sphères distinctes, l'une interne, l'autre externe, séparées par une cloison étanche. Par conséquent, la politique étrangère d'un Etat n'aurait aucune conséquence sur le bien-être de la population.
- Seconde croyance : en politique étrangère, par exception à la politique intérieure le roi ne pourrait mal faire. La nature spécifique des relations internationales justifierait que les gouvernants bénéficient d'une marge de manœuvre plus large dans ce domaine que pour les affaires intérieures. Les rapports entre Etats, parce qu'ils ne sont ni réglementés ni policés, reposeraient sur la crainte et la contrainte, la ruse et l'intimidation. Dans un tel contexte, limiter le pouvoir de l'Etat équivaldrait à faire courir un risque à la nation en gênant la capacité des gouvernants à faire valoir au mieux ses intérêts sur la scène internationale. Contrairement à la sphère interne, l'intérêt général serait mieux défendu dans ce domaine par l'abstention que par un contrôle trop tatillon.

Ces deux croyances sont autant de barrages à la pénétration de la politique étrangère par la démocratie. Elles sont la démonstration d'un manque de réalisme face aux défis de plus en plus pressants que font peser les relations internationales sur les domaines les plus variés de la vie d'un Etat. Elles sont d'autre part un danger pour le développement plus avancé de la démocratie dans la sphère interne. Ce type de réflexion, s'il a pu être de quelque valeur à certains moments de l'histoire, est largement dépassé aujourd'hui compte tenu de l'évolution des relations internationales au XXe siècle. Il ne peut plus en aucun cas justifier l'abstention du droit constitutionnel en ce qui concerne le contrôle interne de la politique étrangère. Malgré les imperfections de la société internationale, la conception machiavélique "réaliste" des relations internationales ne fournit plus un cadre adéquat pour l'analyse des rapports entre Etats.

Dans tous les domaines de la vie internationale, la coopération tend à prendre le dessus sur la confrontation d'Etat à Etat. La société internationale n'est plus caractérisée par la juxtaposition d'entités étatiques mais par l'interpénétration d'espaces ouverts qui transcendent les frontières et remettent en cause progressivement la notion de souveraineté étatique. Dans ce contexte de frontières poreuses, il convient de ne pas sous-estimer l'influence de l'action internationale de l'Etat

sur la condition des individus. Sans participer directement aux relations internationales, les individus sont de plus en plus exposés aux conséquences de la politique étrangère de l'Etat. L'intérêt général est d'autant plus facile à détourner par le biais de la politique étrangère que l'action des Etats y est soumise à un contrôle moindre. La tentation peut donc être grande pour les gouvernants de porter atteinte à l'intérêt général au profit de certains groupes particuliers par le biais de la politique extérieure. Cet état de fait est particulièrement évident dans le domaine de la politique commerciale qui représente aujourd'hui l'un des domaines où les frontières tombent de la façon la plus spectaculaire. Le manque de contrôle sur la conduite de la politique commerciale permettrait par exemple à un certain nombre de groupes d'influence de faire valoir leurs intérêts particuliers et de revendiquer des protections face aux produits importés. Ces restrictions font peser sur les consommateurs nationaux une charge financière (par la hausse des prix des produits nationaux et par le coût matériel de la protection) sans commune mesure avec les gains réalisés par les secteurs protégés.

Cet exemple démontre à quel point la théorie et la pratique constitutionnelles ne doivent pas rester en retrait des évolutions actuelles dans le domaine des relations internationales. L'exigence d'une transparence accrue dans la conception et la mise en œuvre de la politique étrangère va devenir un enjeu considérable pour la théorie constitutionnelle du prochain siècle. Si cette nécessaire réflexion n'était pas menée à bien, le combat livré en faveur de la démocratie et de l'intérêt général au cours des derniers siècles se révélerait vain.

C'est à cette réflexion sur le rôle du droit dans la définition et la conduite de la politique étrangère qu'a souhaité contribuer la Commission de Venise en publiant dans cet ouvrage un état des lieux des principes juridiques qui sous-tendent la politique extérieure des Etats participants, suivi de deux contributions à l'étude des mécanismes de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union Européenne. Au-delà de son intérêt scientifique en matière de droit comparé, cette étude a permis à la Commission de Venise de dégager un certain nombre de principes (voir page 14) qui lui paraissent devoir présider à une politique étrangère fondée sur les valeurs qu'elle a pour mission de promouvoir : la démocratie et le droit.

## **Introduction**

1. Le présent rapport a été adopté par la Sous-Commission sur le droit international, lors de sa réunion du 11 juin 1998, à Venise. Il a été approuvé par la Commission lors de sa 35<sup>e</sup> réunion plénière (Venise, 12 - 13 juin 1998).

2. Le rapport se propose de présenter les fondements juridiques de la politique étrangère dans un grand nombre d'Etats ayant des cultures juridiques différentes, afin de rendre compte de cette diversité et d'identifier les grands axes des évolutions dans ce domaine. L'essentiel du rapport est constitué des réponses aux questionnaires de la sous-Commission fournies par les pays suivants : Albanie, Arménie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Kirghizstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Afrique du Sud, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine et les Etats Unis d'Amérique.

3. La politique étrangère est, sans aucun doute, au service de l'intérêt national, au sens large du terme. Cette politique, cependant, n'est plus aujourd'hui à la discrétion totale des

Gouvernements. Elle a cessé d'être incontrôlable. Elle obéit, au contraire, à certaines règles juridiques qui sont, en quelque sorte, ses fondements et qui constituent autant de limitations à l'action des Etats, et ceci dans l'intérêt de la société internationale et dans celui de l'ensemble des pays qui la composent. Les règles qui composent les fondements juridiques de la politique étrangère sont donc aussi bien des règles du droit international que des règles des droits internes des Etats.

4. En effet, bien que le rapport visait, avant tout, à étudier les aspects du droit national concernant la politique étrangère, il a été très vite constaté qu'un examen comparatif limité aux droits nationaux serait incomplet, tant l'osmose entre l'ordre juridique interne et international est grande, notamment dans le contexte de l'intégration européenne. Les principes cardinaux du droit international, tout comme certains aspects de la politique étrangère commune de l'Union européenne, ont donc dû être pris en considération. La sous-Commission a donc consacré à l'étude de ces questions une partie de la table-ronde sur les fondements juridiques de la politique étrangère qui s'est tenue à Santorin, les 26-27 septembre 1997.

5. Il est en effet normal que la politique étrangère se rapportant aux relations entre les Etats soit, en tout premier lieu, régie par le droit international dont l'objet est précisément de régler les rapports interétatiques. En faisant partie de la société internationale les Etats acceptent l'obligation de respecter et d'exécuter de bonne foi, dans la conduite de leur politique étrangère, le droit international, à savoir les traités qui les lient, les coutumes internationales, les principes généraux de droit, les actes obligatoires des organisations internationales et même, sous certaines conditions, les actes unilatéraux des Etats qui peuvent également être générateurs d'engagements internationaux. Plus précisément, les Etats doivent respecter les trois principes cardinaux du système international actuel instauré par la Charte des Nations Unies, à savoir le principe du règlement des différends internationaux par des moyens exclusivement pacifiques (article 2, paragraphe 4) ; le principe du non-recours à la force ou à la menace de la force dans les relations internationales (article 2, paragraphe 4) ; et l'obligation de se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité prises dans le cadre de la sécurité collective, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les Etats doivent également, dans leurs relations mutuelles, respecter les principes et les règles de bon voisinage. Ces obligations, qui pèsent sur tous les Etats, servent un intérêt juridique supérieur de la société internationale qui est celui du rétablissement de la paix et de la sécurité dans le monde. A une époque où le spectre de la guerre a fait à nouveau son apparition sur le continent européen, menaçant les sociétés démocratiques et le processus de l'intégration européenne, la Commission européenne pour la démocratie par le droit ne saurait trop rappeler l'intérêt de respecter scrupuleusement ces obligations fondamentales du système international actuel qui doivent constituer, de plus, les axes essentiels de la politique étrangère des Etats.

6. La politique étrangère des Etats membres du Conseil de l'Europe et des autres Etats qui partagent les mêmes valeurs doit avoir comme caractéristique primordiale la défense de l'idéal démocratique avec ses corollaires indispensables : la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme et des libertés individuelles. Ces objectifs ne sont pas seulement poursuivis et développés à l'intérieur des ordres juridiques internes des Etats sous la surveillance du pouvoir judiciaire et, en particulier des Cours constitutionnelles, mais ils le sont également de plus en plus sur le plan international et, avant tout dans le cadre de l'intégration européenne. En effet, ces mêmes principes constituent le patrimoine constitutionnel commun sur lequel se fonde le processus européen. La Commission de Venise, dans son étude de 1993 concernant les rapports entre le droit international et le droit interne avait recommandé "d'encourager davantage l'entrée des principes de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit dans l'ordre juridique international" (recommandation 7.5.e). Elle ne saurait que réitérer sa recommandation, en précisant que ces valeurs doivent être reflétées aussi dans la politique étrangère des Etats.

7. Quant aux droits nationaux, matière principale de l'étude, le rapport présente, pays par pays, les règles applicables en la matière. L'objectif est de faciliter la tâche de comparaison entre les ordres juridiques des différents pays et permettre une appréciation des évolutions existant dans ce domaine. Il a été prévu de présenter les fondements juridiques de la politique étrangère des différents Etats selon un schéma qui correspond aux aspects essentiels du sujet, schéma qui est repris systématiquement pour chaque pays. Ainsi pour chaque pays sont présentés dans une première partie les principes qui s'imposent lors de la détermination de la politique étrangère (A. Principes). Il s'agit d'une part d'identifier ces principes (1. Identification), leurs origines, leur portée et leur contenu. Et d'autre part, il s'agit de s'interroger sur leur effectivité, en examinant notamment les mécanismes de contrôle qui assurent leur respect (2. Mécanismes de contrôle). Les comparaisons entre les ordres juridiques des différents pays ainsi facilitées, des conclusions pourraient être tirées quant à l'existence de principes juridiques supérieurs qui s'imposent aux pouvoirs publics les amenant à prendre en compte non seulement des considérations politiques, mais aussi des impératifs juridiques, lors de la définition de la politique étrangère. Dans une seconde partie sont examinées les règles juridiques relatives à la mise en œuvre de la politique étrangère (B. Mise en œuvre). Sont présentées ici les responsabilités respectives du législatif (1. Le législatif), de l'exécutif (2. L'exécutif), du peuple (3. Le peuple), et des collectivités décentralisées (4. Les collectivités décentralisées).

8. L'analyse des réponses permet de dresser un état des lieux relatif aux fondements juridiques de la politique étrangère et, partant, identifier les traces d'une double évolution.

9. D'une part, les règles qui déterminent les acteurs de la politique étrangère, le processus de sa mise en œuvre et les choix de celle-ci se multiplient et se concrétisent. Parallèlement, une tendance certaine de veiller au respect des règles en question apparaît. En effet, dans le cadre de la politique étrangère, les juges se sont montrés, pendant longtemps, réticents à exercer un contrôle des actes des pouvoirs publics. Dans plusieurs pays, la théorie des "actes du gouvernement" a fait échapper les actions des pouvoirs publics entreprises dans le cadre de la politique étrangère au contrôle du juge. Lorsque le Gouvernement accomplit en matière internationale des actes en lesquels on reconnaît des "actes de Gouvernement", il ne s'acquiesce pas de tâches administratives et, par conséquent, l'exercice de la fonction gouvernementale ne relève pas du contrôle du juge, mais du contrôle politique du Parlement (par exemple, France, Grèce, Croatie, Slovaquie). Dans d'autres pays encore, les actes de certains organes sont exclus d'un contrôle juridictionnel. C'est le cas en Finlande pour les décisions du Président et les actes du Parlement. Aux Pays-Bas, la Constitution interdit aux tribunaux de se prononcer sur la constitutionnalité des traités internationaux. En Suisse, interdiction est faite aux tribunaux de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales et des traités internationaux.

10. L'exclusion de contrôle juridictionnel est toutefois en voie de perdre son caractère absolu. D'abord, un contrôle judiciaire peut être effectué en ce qui concerne la question de savoir si tel ou tel organe de l'Etat a outrepassé ses prérogatives constitutionnelles en prenant un acte de politique étrangère. La jurisprudence de la Cour suprême des Etats Unis est significative à cet égard (voir contribution des Etats Unis, point 38 du Rapport). Par ailleurs, un contrôle portant non seulement sur la compétence de l'auteur mais sur le contenu même de l'acte peut être décelé dans la pratique jurisprudentielle de certaines juridictions constitutionnelles. Tel est le cas du contrôle préventif de la conformité des traités à la Constitution mais aussi - et surtout - celui du concept selon lequel l'exécutif est privé de sa traditionnelle liberté d'action, dans les cas où les droits fondamentaux de la personne sont en cause. La jurisprudence constitutionnelle relative au transfert de souveraineté à des institutions de l'Union européenne et, notamment, à la ratification du traité de Maastricht dans certains Etats de l'Union (par exemple, Allemagne, France) est un exemple de ce développement

discret mais significatif. L'essor sans précédent de la justice constitutionnelle en cette fin du siècle ne peut que renforcer cette tendance.

11. D'autre part, parallèlement au développement des règles juridiques relatives à la politique étrangère et du contrôle de celle-ci, on assiste à un mouvement corollaire vers une certaine "démocratisation" et de décentralisation dans sa mise en œuvre. L'avancement de la mondialisation fait que les normes juridiques créées au sein d'organisations internationales ou fruit de négociations multilatérales se multiplient. Aujourd'hui, la conduite de la politique étrangère a des répercussions parfois directes et immédiates sur la vie des citoyens et, par conséquent, elle ne peut plus être laissée à la seule discrétion de l'exécutif. Cette tendance se matérialise par l'apparition de nouveaux acteurs dans la conduite de la politique étrangère. L'exécutif garde certes la responsabilité principale en la matière, mais à côté de celui-ci viennent se placer d'autres acteurs, à savoir les Parlements nationaux et parfois, le peuple souverain lui-même. Ce dernier, longtemps tenu à l'écart de la conduite des affaires politiques en pure orthodoxie avec le principe de la démocratie représentative, a réussi peu à peu à être directement associé à la direction des affaires. Cet avènement du peuple sur la scène politique a été exprimé notamment par l'introduction de procédés de démocratie semi-directe dans de nombreux Etats, y compris en ce qui concerne la détermination de la politique étrangère. Par ailleurs, dans le contexte des revendications pour un pouvoir plus proche aux citoyens, des responsabilités accrues ont été octroyées aux collectivités décentralisées et parfois à des milieux socioprofessionnels et des organisations non gouvernementales, y compris dans le domaine de la politique étrangère. L'apparition de ces nouveaux acteurs sur la scène internationale indique que les cadres traditionnels dans lesquels la politique étrangère était menée tendent aujourd'hui à être dépassés.

12. Sur la base des données qu'elle a pu rassembler, la Commission de Venise croit pouvoir formuler un certain nombre de conclusions, sous la forme de principes qui doivent guider les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats qui partagent les mêmes valeurs, dans l'exercice de leur politique étrangère. Ceux-ci découlent aussi bien du droit international, que des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe et de l'évolution des droits nationaux dans le domaine de la politique étrangère. Ces conclusions sont les suivantes :

## **I. Droit international**

Les Etats sont tenus de respecter et d'exécuter de bonne foi le droit international : règles de *jus cogens*, traités liant, droit coutumier, principes généraux de droit, actes obligatoires des organisations internationales. En particulier :

- dans l'exercice de leur politique étrangère, les Etats sont tenus de respecter les trois principes fondamentaux de l'ordre juridique international, à savoir celui du règlement des différends internationaux par des moyens exclusivement pacifiques, celui du non-recours à la force ou à la menace de la force dans les relations internationales et celui du respect des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans le cadre de la sécurité collective ;
- les Etats sont tenus, dans leurs relations mutuelles, de se comporter conformément aux principes et règles régissant leurs relations amicales et de bon voisinage, lesquels doivent guider leur action sur le plan international, notamment local et régional.

## **II. Démocratie, Droits de l'homme, Etat de droit**

Dans la détermination de leur politique étrangère, les Etats membres du Conseil de l'Europe et tous les Etats qui partagent les mêmes valeurs, tiennent dûment compte des valeurs essentielles sur lesquelles ils sont fondés, à savoir la démocratie, la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme.

### **III. Démocratisation de la politique étrangère**

Les Etats veillent au respect de l'ordre constitutionnel et de la légalité dans leurs activités relatives à la politique étrangère et favorisent le contrôle du Gouvernement par les institutions constitutionnelles compétentes, à savoir le pouvoir législatif et, le cas échéant, le pouvoir judiciaire.

L'intérêt des Parlements pour la politique étrangère de leurs pays est, de prime abord, un fait positif qui doit être respecté et encouragé. Les Parlements doivent, en particulier, être pleinement informés de cette politique et l'examiner à intervalles périodiques afin de participer à la fixation de ses orientations essentielles.

Le pouvoir judiciaire et, en particulier, les hautes juridictions devraient, notamment dans l'application du droit international dans l'ordre juridique interne, veiller au respect des principes essentiels sus mentionnés de la politique étrangère.

Les Etats doivent informer les particuliers, d'une manière aussi large que possible, des grandes lignes de leur politique étrangère et ne doivent entraver la libre circulation d'informations relatives aux affaires étrangères et aux relations internationales. Ils doivent également les informer des recours qu'ils peuvent former pour défendre leurs droits devant des instances internationales

Il est souhaitable que les Etats fassent en sorte que le peuple, ainsi que les autorités décentralisées ou les organisations non gouvernementales concernées, soient consultés ou même, si nécessaire, directement impliqués dans la détermination et la mise en œuvre de la politique étrangère.

## **1. ALBANIE**

### **1.1 Principes**

#### **- Identification**

Il n'y a *pas de principes juridiques* spécifiquement applicables à la politique étrangère.

#### **- Mécanismes de contrôle**

*La Cour constitutionnelle* décide selon l'art. 24.4 de la Constitution de la compatibilité à la Constitution des accords internationaux avant leur ratification.

### **1.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

Selon l'art. 16 de la Constitution, l'Assemblée du peuple a les pouvoirs suivants : *la ratification* ou la dénonciation de traités d'un caractère politique ou militaire, ceux liés avec des questions de frontières, ceux concernant les droits fondamentaux et les devoirs des citoyens, les traités imposant des obligations financières à l'Etat ou modifiant les lois existantes et ceux qui prévoient une

ratification ou une dénonciation parlementaire. L'Assemblée du peuple contrôle l'activité du Conseil des Ministres et de l'Office général du Procureur.

*Le Gouvernement est contrôlé* par l'Assemblée grâce aux moyens ordinaires de contrôle de la vie parlementaire (vote de confiance, interpellation etc.).

### **- L'exécutif**

*Le Président de la République* a les pouvoirs suivants (art. 28) : il conclut les traités, il ratifie et dénonce ceux qui ne sont pas examinés par le Parlement ; il nomme et relève de leurs fonctions les représentants diplomatiques sur proposition du Président du Conseil des ministres, il accepte les lettres de créance des représentants étrangers.

*Le Conseil des ministres* a les pouvoirs suivants (art. 36) : il dirige et contrôle l'activité des ministres et des autres organes de l'administration, il conclut des traités, adopte et dénonce ceux qui ne sont pas soumis à ratification.

### **- Les collectivités décentralisées**

Les communes et les régions ne sont pas investies du pouvoir de développer des relations internationales. Elles ne peuvent que coopérer avec des unités équivalentes d'autres Etats dans les domaines de l'investissement, de l'économie et de la culture (et éventuellement passer des accords n'ayant pas la force d'un traité).

## **2. ARMENIE**

### **2.1 Principes**

#### **- Identification**

L'avènement de l'Arménie sur la scène des relations internationales coïncide avec son indépendance acquise le 23 septembre 1991. Auparavant, en tant qu'une des Républiques de l'Union soviétique, l'Arménie n'avait pas la prérogative de mener une politique étrangère indépendante. Par conséquent, l'Arménie a une tradition courte en matière de politique étrangère.

Le conflit du Haut-Karabakh occupe la place centrale des préoccupations de la République d'Arménie. La politique étrangère menée par l'Arménie poursuit la recherche d'une solution pacifique à ce conflit, d'où sa participation active aux travaux d'organisations internationales comme le Groupe Minsk dans le cadre de l'OSCE pour résoudre le conflit du Haut-Karabakh.

Cette politique émane précisément des principes formulés dans l'article 9 de la Constitution. Cet article énonce l'engagement pris par les autorités arméniennes de se conformer aux normes de droit international dans la conduite de sa politique étrangère : *La République d'Arménie conduit sa politique extérieure selon les normes du droit international, aspirant à l'établissement de relations d'amitié conformément à l'intérêt mutuel de tous les pays.*

Plus généralement, d'autres dispositions constitutionnelles qui touchent à la conduite de la politique étrangère arménienne se réfèrent aux normes internationales. Par exemple, l'article 11 de la Constitution répond aux soucis de la diaspora arménienne : *La République d'Arménie contribue à la conservation des valeurs historiques et culturelles arméniennes, favorise le développement*

*de la vie éducative et culturelle arménienne dans des pays tiers conformément aux normes et aux principes du droit international.*

Par ailleurs, le préambule de la Constitution atteste "la loyauté" du peuple arménien "aux valeurs universelles" de l'humanité. L'article 48 de la Constitution interdit l'utilisation des droits et des libertés constitutionnelles pour "attiser la haine nationale, raciale et religieuse, pour prôner la violence et la guerre". Enfin, la Constitution affirme la protection des droits et des libertés de l'homme conformément "aux normes et aux principes du droit international" (article 4 de la Constitution).

### **- Mécanismes de contrôle**

La Constitution arménienne institue deux types de contrôle : le premier politique et le deuxième judiciaire.

En premier lieu, le Gouvernement, qui assure la mise en œuvre de la politique étrangère, ainsi que de la défense et la sécurité nationale (art. 89.6 de la Constitution) est soumis à un contrôle politique exercé par l'Assemblée nationale de l'Arménie : vote de confiance demandée par le Gouvernement lors de la présentation de sa politique générale, motion de censure déposée par les parlementaires.

En deuxième lieu, la Cour constitutionnelle de la République d'Arménie doit contrôler la conformité des traités internationaux aux normes constitutionnelles avant leur ratification par l'Assemblée nationale (art. 100.2 de la Constitution). En adoptant la loi relative à la Cour constitutionnelle de la République d'Arménie (20 novembre 1995), les législateurs arméniens ont voulu rendre ce contrôle impératif : d'après l'article 56 de cette loi, le Président de la République doit impérativement soumettre tout traité international signé par l'Arménie à la Cour constitutionnelle pour établir sa conformité à la Constitution. Les traités reconnus contraires à la Constitution arménienne ne peuvent être ratifiés, sauf dans le cas où la Constitution est amendée par voie de référendum (art. 6 al. 6 de la Constitution). La Cour constitutionnelle se prononce non pas sur l'opportunité mais sur la constitutionnalité du traité international.

## **2.2 Mise en œuvre**

En Arménie, les fonctions régaliennes classiques, notamment en matière des relations internationales, sont attribuées au Président de la République. Les compétences de ce dernier ainsi élargies, la Constitution arménienne dote le Parlement de pouvoirs de contrôle réels sur les actes du Président de la République.

### **- Le législatif**

Tout d'abord, le Parlement effectue un contrôle sur l'utilisation des emprunts et des crédits accordés à l'Arménie par des pays tiers ou par des organisations internationales (art. 77 al. 1 de la Constitution). L'Assemblée nationale arménienne peut voter une motion de censure à l'égard du Gouvernement suite à l'initiative des parlementaires (art. 84 de la Constitution) ou à l'occasion de la présentation par le Gouvernement de son programme d'action, dans les vingt jours qui suivent la nomination du Gouvernement ou la formation de l'Assemblée nationale (art. 74 de la Constitution). Enfin, sur proposition du Président de la République, l'Assemblée nationale arménienne "ratifie ou dénonce les traités internationaux de la République" (article 81.2 de la Constitution) et elle déclare la guerre (article 81.3).

Lorsque le Président de la République décrète la loi martiale en cas de déclaration de guerre (article 55.13) le Parlement peut demander à la Cour constitutionnelle de rendre une conclusion sur l'emploi

des forces armées décidé à cette occasion par le Président de la République. Suite à la conclusion rendue par la Cour constitutionnelle, le Parlement peut décider, à la majorité simple des députés, de mettre fin à l'application de l'article 55.13 de la Constitution (article 81.3). L'article 63.2 déclare que "L'Assemblée nationale ne peut pas être dissoute sous le régime de la loi martiale..." afin d'assurer la continuité du contrôle parlementaire sur les actes du Président de la République.

### **- L'exécutif**

Bien que la mise en œuvre de la politique étrangère, de la défense et de la sécurité nationale relève des attributions du Gouvernement, la politique étrangère de l'Arménie est en fait un domaine réservé du Président de la République. C'est le Président qui représente la République dans les relations internationales ; il détermine l'orientation générale de la politique extérieure (art. 55.7 de la Constitution) ; il signe les traités internationaux et promulgue les traités intergouvernementaux ; il est commandant en chef des forces armées (art. 55.12 de la Constitution). De plus, il accrédite les ambassadeurs de l'Arménie et reçoit des lettres de créance des ambassadeurs étrangers (art. 55.8). Enfin, le Président de la République est garant de l'indépendance, de l'intégrité nationale et de la sécurité de la République (art. 49 al. 2).

### **- Le peuple**

L'initiative populaire en matière de référendum n'est pas prévue par la Constitution arménienne. Ainsi le peuple ne peut pas intervenir de son propre gré sur la politique étrangère du pays. Par contre, tout amendement à la Constitution de la République ne peut être effectué que par référendum (art. 111 de la Constitution), de telle sorte que le peuple intervient en matière des relations internationales, notamment lors des modifications à la Constitution lorsqu'un traité international contient des dispositions incompatibles avec la Constitution. Par ailleurs, d'après l'art. 114 de la Constitution, la souveraineté nationale ne peut faire l'objet d'un référendum.

## **3. AUTRICHE**

### **3.1 Principes**

#### **- Identification**

La Loi Constitutionnelle de 1955 prévoit *la neutralité* du pays. L'art. 9 a de la Constitution prévoit *le principe de défense comprehensive* (« umfassende Landesverteidigung »). *La protection des droits de l'Homme* s'impose en droit interne, en tant que règle constitutionnelle et en vertu des engagements pris par la suite de la ratification de plusieurs instruments internationaux en la matière.<sup>1</sup>

#### **- Mécanismes de contrôle**

*La Cour constitutionnelle* est compétente du contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux (art. 140a de la Constitution inséré en 1988), ainsi que de l'observation du droit international, coutumier et conventionnel (art. 145). En dehors de cela elle ne peut pas se prononcer dans le cadre de la politique étrangère. Il n'y a pas des cas de recours (fondés sur les art. 140a ou 145) qui aient été déclarés recevables.

---

<sup>1</sup> Voir également les art. 9 al. 2 (inséré en 1981), art. 23 f (inséré en 1994) ainsi que la loi constitutionnelle de 1965, tous relatifs à la coopération avec les organisations internationales, notamment avec l'Union Européenne, et obligeant la République à suivre la politique des organisations internationales en cause.

## **3.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

*L'édition de principes de politique étrangère* est le résultat d'un processus où intervient en premier lieu le Parlement. D'autre part *l'approbation du Parlement* est requise pour certains traités (par exemple s'ils impliquent une modification des lois existantes, s'ils sont de caractère politique ou s'ils engagent les finances de l'Etat - art. 50 de la Constitution). Mais il s'agit là d'une intervention tardive qui concerne un texte déjà élaboré et signé. Elle est donc sans réel effet. Jamais il n'y a eu refus d'approuver un traité soumis. Il n'y a qu'un seul cas où de nouvelles négociations ont eu lieu après la ratification du traité et avant l'échange des instruments de ratification.

D'ailleurs sont prévues des règles spéciales quant au consentement de la *commission principale* du Parlement pour certains actes de politique étrangère dans le cadre de l'Union Européenne (art. 23 e) et quant à la participation aux opérations des Nations Unies et autres organisations internationales (Loi constitutionnelle de 1965).

*Le pouvoir de contrôle* du Parlement s'exerce par les moyens suivants : Droit d'interpellation, droit d'enquête, motions, vote de non-confiance. Un contrôle indirect est aussi exercé par le Parlement sur la politique étrangère à travers le vote du budget du ministère des affaires étrangères.

Des débats ont lieu dans la commission des affaires étrangères, dans le plenum du Parlement, et dans le *Conseil pour la politique étrangère* (Rat für auswärtige Angelegenheiten). Ce Conseil a été créé en 1976 pour répondre à la nécessité pour le législatif de participer à la phase préparatoire des négociations. Le Conseil comprend des membres du Parlement, du Gouvernement et des hauts fonctionnaires.

### **- L'exécutif**

Il détient *l'essentiel du pouvoir* en la matière. Mais le principe de la légalité, et *la multiplication des lois* dans divers domaines fixant les règles à respecter (par exemple concernant la délivrance des passeports, des visas, la coopération en matière judiciaire etc.) obligent le pouvoir exécutif à se conformer aux dispositions législatives existantes en la matière. Un grand nombre d'autres domaines cependant ne possède pas de fondement légal (par exemple l'établissement et la rupture de relations diplomatiques, la protection diplomatique, l'invitation à une organisation internationale à établir son siège en Autriche, tout le domaine de la politique économique et culturelle).

Il y a une évolution de l'équilibre des forces au profit du Gouvernement. Au sein de celui-ci le rôle du ministre des affaires étrangères diminue au profit d'une *intervention croissante du chef du gouvernement (en général) ainsi que des autres ministres* dans le domaine de leur ressort.

### **- Le peuple**

Une consultation du peuple par *référendum* est prévue si un traité implique le changement d'un principe constitutionnel (par exemple concernant l'adhésion à l'Union Européenne).

## **4. BELGIQUE**

### **4.1 Principes**

## **- Identification**

La Constitution belge de 1831 contient très peu de dispositions relatives aux principes applicables en matière de politique étrangère. Au moment où elle a été rédigée, les relations internationales n'avaient pas l'importance qu'elles ont acquise par la suite. Ceci explique que bien que la Constitution belge ait été révisée en ce qui concerne les relations internationales, notamment en 1970 et surtout en 1993, elle reste très discrète sur les principes qui doivent guider l'action internationale du pays. Toutefois il convient de signaler deux principes de valeur constitutionnelle en la matière :

a) Le principe de l'indépendance de la Belgique et de l'intégrité du territoire, affirmé dans deux décrets constitutionnels du Congrès National du 18 novembre 1830 et du 24 février 1831. Ces principes sont rappelés par le serment que le Roi est tenu de prêter en accédant au trône. Il doit prêter serment d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire" (article 91 de la Constitution). Par ailleurs pour certains auteurs, ce principe de l'indépendance nationale a une valeur supra-constitutionnelle.

b) Le texte de la Constitution en vigueur jusqu'en 1993, indiquait que le Roi "déclare la guerre". Lors de la révision constitutionnelle de 1993, ce texte a été modifié en ce sens que le "Roi constate l'état de guerre". Cette modification a été expliquée par la volonté de la Belgique de se conformer à la Charte des Nations Unies et de condamner la guerre d'agression.

En tant que telles, des valeurs telles que la démocratie, la prééminence du droit, la protection des droits de l'Homme et la liberté individuelle ne sont pas garanties par les normes constitutionnelles sur le plan de la politique étrangère. Le texte de la Constitution belge est du fait de l'époque où il a été rédigé extrêmement sobre et peu idéologique : il ne contient aucune référence à la démocratie ou à l'Etat de droit. Ces valeurs sont consacrées, indirectement, par l'agencement de règles techniques relatives à l'exercice du pouvoir. On peut ainsi les considérer comme des guides sur le plan politique en ce qui concerne la politique étrangère du pays.

## **4.2 Mise en œuvre**

La présentation des acteurs de la politique étrangère en Belgique peut se faire dans une optique "verticale" (compte tenu de la fédéralisation poussée du pays) et dans une optique horizontale (cherchant à montrer comment fonctionnent, à chaque niveau, la séparation et la collaboration des pouvoirs en ce qui concerne les relations internationales).

### **4.2.1 La répartition des compétences en matière internationale entre l'Etat, les Communautés et les Régions ("approche verticale")**

Cette matière est d'une très grande complexité et a posé problème dès les débuts de la fédéralisation du pays en 1970. La révision constitutionnelle de 1993 a opté pour la thèse de la symétrie entre les compétences internes et les compétences internationales des Communautés et des Régions. Ceci signifie que là où elles sont compétentes pour une matière dans l'ordre juridique interne, les entités fédérées le seront aussi en matière internationale.

#### **4.2.1.1 La participation à la création du droit international et supranational**

##### **- La conclusion de traités**

Il convient en Belgique de distinguer les traités exclusifs, c'est à dire ceux dont la matière ressort de la compétence exclusive de l'Etat ou d'une ou plusieurs Régions ou Communautés et les traités

mixtes, c'est à dire ceux dont la matière ressort à la fois de la compétence de l'Etat fédéral et d'une ou plusieurs entités fédérées.

En ce qui concerne les traités exclusifs, chaque entité dispose du "treaty making power" (article 167 paragraphe 3 de la Constitution). Le ou les Gouvernements concernés doivent cependant avertir au préalable l'autorité fédérale de leur intention d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité, ainsi que de tout acte juridique consécutif qu'ils veulent établir (article 167 paragraphe 4 de la Constitution et article 81 paragraphe 1 de la Loi du 8 août 1980). Si le Gouvernement fédéral émet des objections, une concertation a lieu au sein d'un organe ad hoc (la Conférence interministérielle de la politique étrangère).

A défaut d'accord, le Roi (c'est à dire le Gouvernement fédéral) peut par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres<sup>2</sup> bloquer la procédure de négociation dans quatre cas limitativement énumérés :

- a) lorsque la partie contractante n'est pas reconnue par la Belgique ;
- b) lorsque la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec la partie contractante ;
- c) lorsqu'il ressort d'une décision ou d'un acte de l'Etat que les relations entre la Belgique et la partie contractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises ;
- d) lorsque le traité envisagé est contraire à des obligations internationales ou supranationales de la Belgique. Un recours au Conseil d'Etat peut être introduit contre l'arrêté royal suspendant la procédure de négociation d'un traité exclusif.

Les traités mixtes sont de loin les plus nombreux. Ni la Constitution ni la loi ne règlent eux-mêmes leur statut, mais prévoient l'obligation pour l'ensemble des parties intéressées (Etat, Régions, Communautés) de conclure en la matière un accord de coopération (article 167 paragraphe 4 de la Constitution, article 92 (2) paragraphe 4 de la Loi du 8 août 1980). Cet accord a été conclu le 8 mars 1994 : il prévoit des modalités procédurales extrêmement complexes en ce qui concerne les traités mixtes. En pratique les composantes de l'Etat belge intéressées et l'autorité fédérale négocient sur un pied d'égalité. Toutes les entités concernées doivent consentir au traité, sauf application éventuelle d'une clause de réserve fédérale. L'assentiment doit être donné par toutes les assemblées intéressées. Dès que toutes les assemblées intéressées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires Etrangères fera établir l'instrument de ratification et d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi (article 12 de l'accord de coopération du 8 mars 1994).

### **- La représentation de la Belgique dans les organisations internationales**

Un grand nombre d'organisations internationales pose le même type de problème que les traités mixtes en ce sens que leur activité chevauche des matières, qui en Belgique, ressortent à la compétence à la fois de l'Etat fédéral et des entités fédérées. Cette problématique n'est pas évoquée par la Constitution, mais par une loi spéciale (article 92 (2), paragraphe 4 (2) de la Loi du 8 août 1980) qui appelle à la conclusion d'un ou plusieurs accords de coopération. Un accord cadre a été conclu le 30 juin 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions en ce qui concerne la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant des compétences mixtes.

Les Communautés et les Régions qui le souhaitent peuvent faire inclure un représentant auprès de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'organisation internationale concernée (article

---

<sup>2</sup> Pour rappel, le Conseil des Ministres est depuis 1970, linguistiquement paritaire, le Premier Ministre étant éventuellement excepté.

4 de l'Accord-cadre). Une concertation générale en vue de déterminer la position belge est organisée par les soins du Ministère général des Affaires Etrangères (article 5 de l'Accord-cadre). Une procédure complexe visant à la recherche du consensus est mise en place. Il est prévu que, faute de temps ou d'accord, le Président de la délégation belge adopte "ad référendum" la position qui exprime le mieux l'intérêt général.

Si cette procédure n'est pas possible en raison des règles en vigueur dans l'organisation internationale concernée ou si le désaccord persiste après concertation, le Président de la délégation belge peut, à titre exceptionnel, s'abstenir (article 9 paragraphes 2 et 3 de l'accord cadre).

#### **- La participation de la Belgique au Conseil des Ministres de l'Union européenne**

L'article 146 du Traité a été modifié en vue de permettre que le Conseil soit formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre.

Un accord de coopération spécifique du 8 mars 1994 a été conclu en ce domaine. Il distingue les matières ressortissant de la compétence exclusive de l'Etat fédéral, les matières relevant de la compétence exclusive des Communautés ou des Régions et les matières mixtes. Dans le premier cas, l'Etat belge est représenté par un Ministre fédéral. Dans le second, il est représenté par un Ministre communautaire ou régional, un système de rotation étant mis en place. Enfin pour les matières mixtes, la Belgique est représentée par un Ministre fédéral, communautaire ou régional selon le cas, assisté par un Ministre assesseur représentant l'autre niveau de pouvoir. Un système de rotation est mis en place entre les diverses Communautés et Régions.

Une coordination permanente est organisée au sein de la "Direction d'Administration des affaires européennes" du Ministère des Affaires étrangères. Dès que la position belge est définie, elle est communiquée à la Représentation permanente auprès des Communautés (article 5 de l'Accord). En cas de manque de temps ou en cas de désaccord persistant, le responsable de la délégation permanente belge peut rallier exceptionnellement "ad referendum" la position qui exprime le mieux l'intérêt général (article 6 paragraphe 2 de l'accord).

#### **4.2.1.2 La mise en œuvre du droit international et supranational**

Les règles du droit international et du droit communautaire n'ont pas en principe d'incidence sur la répartition interne des compétences. lorsque ces normes, par exemple une directive, demandent que des mesures législatives soient prises, celles-ci doivent l'être par l'Etat fédéral, la Communautés et les Régions, selon le cas, en fonction des critères internes de répartition de compétences.

Toutefois, en cas de manquement aux obligations internationales, seul l'Etat belge peut être condamné. Jusqu'en 1993, l'Etat belge n'avait en cas de condamnation aucun moyen dans l'ordre interne d'exécuter la décision internationale. Depuis 1993, l'article 169 de la Constitution permet à l'Etat fédéral de se substituer temporairement à ou aux Communautés ou Régions défaillantes en vue de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales du pays. Ce droit de substitution temporaire est soumis à des conditions très strictes. Notamment, il suppose une première condamnation de la Belgique par une juridiction internationale ou supranationale. L'Etat fédéral ne peut se substituer aux Communautés ou aux régions que pour l'exécution de la décisions. L'exercice du droit de substitution peut soulever des problèmes de compétences qui seront justiciables, selon le cas, de la Cour d'arbitrage (actes législatifs) ou du Conseil d'Etat (actes de l'exécutif).

Par ailleurs les Communautés et Régions n'ont pas en tant que telles accès aux juridictions internationales, y compris la Cour de justice des Communautés européennes. Toutefois, elles peuvent obliger l'Etat à introduire une action devant une juridiction internationale pour les matières relevant exclusivement de leurs compétences. En cas de compétence mixte, le problème est à régler par un accord de coopération (article 81 §7 de la loi spéciale du 8 août 1980).

#### **4.2.2 La répartition des compétences en matière internationale entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et les juridictions ("approche horizontale")**

Cette matière ne sera traitée que sur le plan de l'Etat fédéral. Ce qui est dit à ce sujet vaut en ce qui concerne les Communautés et les Régions dans l'exercice de leurs relations internationales. Deux remarques importantes s'imposent d'emblée :

a) Dans le cadre du fédéralisme belge, l'organisation et la compétence des juridictions sont des matières de compétence exclusivement fédérale. Dès lors, les développements qui suivent, concernant la compétence des juridictions en matière de droit international et de droit communautaire, s'appliquent également à l'exercice de leurs compétences par les Communautés et les Régions.

b) Le droit constitutionnel belge a toujours été interprété comme établissant un régime de démocratie purement représentative et excluant par conséquent tout recours au référendum et même à la consultation populaire (sauf, pour ce dernier cas, au niveau local). Cette prohibition s'applique aussi aux traités et plus généralement aux relations internationales de l'Etat. Cette absence de consultation populaire est actuellement critiquée par certains milieux. Elle expliquerait par exemple la passivité et même l'indifférence de la population belge, pourtant traditionnellement favorable à l'Union européenne, devant les réformes de grande ampleur du Traité de Maastricht.

Ces remarques générales étant faites, il convient de situer le rôle de l'exécutif, du législatif et des juridictions sur le terrain de la politique étrangère.

##### **4.2.2.1 Le pouvoir exécutif**

Selon l'article 167 §1 de la Constitution, "le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des Communautés et des Régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion des traités, pour des matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci". Ce texte a une double portée. D'une part, il confère à l'autorité fédérale une compétence de principe en matière de conduite de la politique étrangère, la compétence des Communautés et des Régions y apparaissant nettement comme une compétence d'exception. D'autre part, il attribue, au sein de l'Etat fédéral, la compétence au Roi.

Par Roi il faut entendre le Gouvernement fédéral et plus spécialement le Ministre des Affaires Etrangères qui assume la conduite directe de la politique étrangère du pays. Toutefois certains dossiers importants et notamment ceux qui touchent à l'Union Européenne portent directement la marque du Premier Ministre.

Tout acte du Roi, dans ce domaine comme dans tous les autres, ne peut avoir effet que s'il est revêtu du contreseing d'un ministre. Le Roi en tant que personne ne peut donc avoir qu'une influence morale, par ses avis et ses conseils, dans le cadre du "colloque singulier" avec ses ministres. Historiquement, les Rois des Belges ont toujours porté un grand intérêt aux affaires étrangères du pays et ont dans le passé joué un rôle actif sur ce terrain. On a même prétendu que jusqu'à la seconde guerre mondiale le Roi pouvait exceptionnellement agir sans contreseing ministériel, dans la conduite des opérations militaires. Ces doctrines sont dépassées et on constate une érosion lente,

mais constante des prérogatives royales sur le terrain de la politique étrangère comme dans d'autres domaines.

#### **4.2.2.2 Le pouvoir législatif**

Le pouvoir législatif exerce essentiellement un rôle de contrôle. ce contrôle se traduit par tous les mécanismes classiques du contrôle parlementaire et par l'assentiment aux traités. Il a été renforcé sur le terrain du droit communautaire.

##### **- Les mécanismes généraux du contrôle parlementaire**

Les assemblées peuvent mettre en œuvre sur le terrain de la politique étrangère du Gouvernement tous les instruments classiques du contrôle parlementaire : questions, interpellations, résolutions, commissions d'enquête. Il convient toutefois de noter que depuis la réforme de 1993, le droit d'interpellation et la mise en cause de la responsabilité politique du Gouvernement et des Ministres sont de la compétence exclusive de la Chambre des représentants. Par contre, le Sénat a gardé son droit d'enquête et peut l'utiliser en ce qui concerne la conduite des relations internationales du pays. Ainsi, une commission d'enquête est en cours au Sénat en ce qui concerne certains aspects de la politique menée par la Belgique au Rwanda.

##### **- L'assentiment aux traités**

###### *Le droit commun*

Depuis la réforme de 1993, tous les traités, y compris en principe les accords en forme simplifiée doivent être soumis à l'assentiment des assemblées.<sup>3</sup> Avant cette date, seuls certains traités (à vrai dire fort nombreux) étaient soumis à l'assentiment des assemblées. Bien que le Sénat ait depuis 1993 perdu beaucoup de ses pouvoirs, il reste sur un pied d'égalité avec la Chambre en ce qui concerne l'assentiment à donner aux traités. La Constitution prévoit même que les projets de loi portant assentiment aux traités doivent être déposés en premier lieu au Sénat avant d'être transmis à la chambre (article 75 (3) de la Constitution). On peut voir là l'amorce d'une certaine spécialisation du Sénat.

En droit belge, l'assentiment doit être en principe vu comme une simple loi formelle qui conditionne l'effectivité du traité en droit interne. Il n'est pas en théorie une condition de la ratification et peut intervenir après celle-ci. En pratique cependant, pour éviter qu'un traité liant internationalement la Belgique ne se voie refuser toute application en droit interne, la ratification intervient après l'assentiment. Cette solution est imposée par l'Accord de coopération du 8 mars 1994 en ce qui concerne les traités mixtes : le Roi ne peut procéder à la ratification d'un traité mixte qu'après que tous les assentiments requis aient été donnés (c.f. supra). Par contre la dénonciation d'un traité ne requiert aucune intervention législative. Bien que le problème ne soit pas directement évoqué par la Constitution, il a toujours été unanimement admis que la publication des traités constitue une condition nécessaire de leur force obligatoire.

###### *Traités et actes spécifiques*

Certains traités ou actes sont soumis à un régime particulier :

a) En ce qui concerne les traités touchant aux limites territoriales de l'Etat, le Roi doit recevoir une habilitation préalable des Chambres (article 167 §1 (3) de la Constitution).

---

<sup>3</sup> Il en va de même des assemblées des entités fédérées en ce qui concerne les traités mixtes ou les traités exclusifs qui seraient conclus par les exécutifs de ces entités.

b) L'article 34 de la Constitution, introduit en 1970, prévoit que "l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public". Cette disposition vise à répondre aux critiques antérieurement émises quant à la constitutionnalité des "transferts de compétence" opérés dans le cadre de l'Union Européenne. Ainsi la ratification du Traité de Maastricht n'a entraîné pour la Belgique de nécessité de réviser la Constitution que sur un seul point, celui concernant le droit de vote aux élections locales des ressortissants des autres Etats membres de l'Union Européenne résidant en Belgique. Il convient de souligner à cet égard que le Gouvernement belge a ratifié le Traité de Maastricht, sans qu'une révision de la Constitution, pourtant nécessaire, n'intervienne sur ce point.

c) Une nouvelle disposition a été introduite en 1993 et vise à renforcer le contrôle démocratique sur les traités communautaires. L'article 168 de la Constitution dispose désormais que "dès l'ouverture des négociations en vue de toute révision des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes qui les ont modifiés ou complétés, les chambres en sont informées. Elles ont connaissance du traité avant sa signature". Il s'agit donc d'anticiper le contrôle des Assemblées en la matière et leur accorder un certain droit de regard sur les négociations elles-mêmes. Les traités communautaires étant, en droit belge, une catégorie de traités mixtes, une information parallèle est assurée au niveau des Conseils des entités fédérées (article 16 §2 (2) de la Loi spéciale du 8 août 1980).

d) Afin de pallier au "déficit démocratique" dans l'adoption du droit dérivé, il est prévu que les propositions de règlements et de directives sont transmises aux Chambres et aux différents Conseils, dès leur transmission au Conseil des Communautés Européennes. Les Chambres et les Conseils peuvent donner leur avis sur ces propositions respectivement au Roi et aux Gouvernements concernés des entités fédérées (article 92 de la Loi spéciale du 8 août 1980).

### **- Les juridictions**

Les juridictions peuvent être amenées à exercer leur contrôle sur divers actes de la politique étrangère du pays. Ainsi le Conseil d'Etat pourrait-il être appelé à contrôler si le Roi suspendant les négociations projetées par un Gouvernement communautaire ou régional en vue de la conclusion d'un traité portant exclusivement sur des matières fédérées est bien resté dans le cadre des conditions prescrites par la Loi (c.f. supra). Ainsi aussi, la Cour d'arbitrage (Cour constitutionnelle) ou le Conseil d'Etat pourraient être appelés à contrôler si l'exercice de l'action de substitution, sous forme de loi ou d'arrêté royal, du pouvoir fédéral répond bien aux conditions posées par la Constitution et par la Loi (c.f. supra).

La doctrine enseigne cependant que certains actes de politique étrangère relèvent de la catégorie des actes de gouvernement et seraient comme tels insusceptibles de tout contrôle juridictionnel. Cette vue paraît largement théorique et ne semble pas s'être concrétisée dans la pratique.

En droit belge, le droit conventionnel directement applicable l'emporte sur les lois (internes) même postérieures. Deux critères servent à caractériser les dispositions directement applicables : un critère objectif (le caractère précis et complet de la disposition) et un critère subjectif (la volonté des parties). La jurisprudence a tendance à favoriser le premier critère et a une conception large des dispositions dites directement applicables.

La primauté du droit conventionnel directement applicable sur les lois postérieures (et a fortiori la primauté du droit communautaire, primaire ou dérivé, d'application directe) ne résulte pas de la Constitution elle-même, mais d'un arrêt de la Cour de Cassation du 27 mai 1971 (S.A. Fromagerie Franco-suisse Le Ski). Si cet arrêt fait l'unanimité en ce qui concerne la primauté du droit international directement applicable sur la loi (et a fortiori sur les sources de droit interne inférieures à la loi), il n'en va pas de même des rapports entre le droit international et la Constitution elle-même.

Deux thèses sont actuellement en discussion. Certains, dans le prolongement de l'arrêt du 27 mai 1971, qui fonde la primauté sur la nature même du droit international et vise sans distinction toute norme du droit interne, soutiennent que le droit international conventionnel directement applicable l'emporte sur la Constitution elle-même. La Cour d'arbitrage soumet cependant à son contrôle, dans la limite de ses compétences (contrôle des partages des compétences entre l'Etat et ses entités, contrôle du principe de l'égalité et des principes constitutionnels en matière de l'enseignement), les lois (ou décrets) d'assentiment aux traités et à travers ces lois et décrets, les traités eux-mêmes. La Cour d'arbitrage s'estime donc compétente pour déclarer qu'un traité en vigueur dans l'ordre interne ne doit pas être appliqué par les juridictions, parce que, par exemple, il viole le principe de l'égalité. Cette problématique est au centre de controverses doctrinales très vives qui sont loin d'être résolues.

## **5. BULGARIE**

### **5.1 Principes**

#### **- Identification**

Conformément à l'art. 24.1 de la Constitution "la politique étrangère de la République de Bulgarie se réalise *conformément aux principes et aux normes de droit international*". Selon l'art. 24.2 "*les objectifs fondamentaux de la politique étrangère de la République de Bulgarie sont la souveraineté nationale et l'indépendance du pays, le bien-être, les droits et libertés fondamentales des citoyens bulgares, ainsi que la contribution pour l'établissement d'un ordre international équitable*". Les valeurs telles que la démocratie et les droits de l'Homme sont d'ailleurs proclamées dans le préambule de la Constitution en tant que principe suprême s'imposant aux pouvoirs publics lors de la détermination de leur conduite.

La volonté de la Bulgarie d'être intégrée à l'Union Européenne implique que celle-ci s'efforce à respecter ses engagements internationaux. C'est ainsi que des mécanismes sont mis en place pour assurer le respect de l'Accord européen d'association.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Le respect des principes juridiques s'imposant lors de la définition de la politique étrangère est considéré comme garanti grâce au *contrôle politique du Parlement*. De plus la *Cour constitutionnelle* exerce un contrôle sur tous les actes du Gouvernement et des ministres y compris en matière de politique étrangère. Il y a eu trois cas où la Cour s'est prononcée en matière de politique étrangère, mais ils ne permettent pas de créer une jurisprudence consolidée.

### **5.2 Mise en œuvre**

Le pouvoir de prendre des décisions est réparti entre le Parlement qui définit les directives générales de la politique étrangère, le Gouvernement qui dirige et réalise la politique étrangère, et le Président qui représente le pays à l'étranger.

#### **- Le législatif**

L'Assemblée nationale discute et *donne sa confiance au programme du Gouvernement*. Elle exerce un contrôle continu sur la réalisation de la politique de celui-ci. Seule elle discute des *questions d'importance majeure* comme celles de la guerre et de la paix. Il en va de même

concernant les emprunts d'Etat. *Elle ratifie et dénonce certains traités*, ceux ayant un caractère politique et militaire, ceux comportant des obligations financières pour l'Etat etc.

*La Commission des affaires étrangères* joue un rôle important quant à la détermination de la politique étrangère du pays. Les parlementaires peuvent débattre des grandes questions de politique étrangère et demander des rapports au Gouvernement qui seront discutés au sein de la Commission des affaires étrangères.

#### **- L'exécutif**

Toutes les *initiatives* fondamentales en matière de politique étrangère reviennent en pratique au Gouvernement. Les chefs des représentations diplomatiques et les représentants permanents de la République de Bulgarie auprès des organisations internationales sont *accrédités et révoqués par le Président* de la République sur proposition du Conseil des Ministres.

#### **- Le peuple**

Il y a la possibilité de consultation du peuple par *référendum*. Mais cette possibilité n'est pas vraiment utilisée en pratique.

## **6. CANADA**

### **6.1 Principes**

#### **- Identification**

En menant sa politique étrangère, le Canada se considère lié par les traités et accords internationaux qu'il a signés. Il mène aussi sa politique étrangère selon les principes généraux du droit international, y compris les principes coutumier. Le Canada respecte les décisions des cours et tribunaux internationaux dont il a accepté la juridiction et il règle les différends internationaux selon la Charte des Nations Unies et les décisions et résolutions de cette organisation ainsi que celles du Conseil de Sécurité. Le gouvernement du Canada rappelle sa fidélité politique aux valeurs telles que la démocratie et les droits de l'homme, et reconnaît l'influence exercée sur la formation de sa politique étrangère par son appartenance à des organisations internationales telles que l'ONU, l'OTAN et l'OSCE.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Les lois internes adoptées à l'égard de la politique étrangère doivent être conformes à la Charte Canadienne des droits et libertés, et les mesures administratives internes adoptées à cet égard doivent se conformer au code civil ou au droit commun, y compris les principes de l'état de droit, ainsi qu'à la Charte.

### **6.2 Mise en œuvre**

Les traités sont négociés et conclus par le gouvernement fédéral. Si le traité concerne des sujets relevant des compétences des provinces selon le droit constitutionnel du Canada, les provinces seront consultées au cours du processus de négociation et d'élaboration du traité. Des représentants des provinces pourront alors accompagner la délégation canadienne aux séances de négociation. De surcroît, des organisations non-gouvernementales sont souvent consultées au sujet du traité au stade de sa négociation et elles peuvent aussi accompagner la délégation du Canada aux séances de

négociation. C'est la section exécutive du gouvernement fédéral qui autorise les actes de signature et de ratification. Il existe plusieurs manières de mettre en œuvre les traités, et des lois seront promulguées s'il n'existe pas d'autre manière de respecter les engagements pris par le Canada. Si la promulgation de lois sera nécessaire à l'échelon des provinces pour respecter les engagements pris dans le traité, l'accord des provinces est obtenu avant la signature de l'instrument, ou bien le Canada cherchera à introduire dans le traité une disposition accordant la compétence nécessaire à l'état fédéral. Il est souvent possible de mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre d'un traité par le biais de mesures administratives ou sous l'autorité de lois déjà en vigueur. Aucune nouvelle mesure législative n'est nécessaire dans ces cas.

## **7. CROATIE**

### **7.1 Principes**

#### **- Identification**

Il est prévu que la politique étrangère est soumise à la loi et à la Constitution sans autre précision. Les traités et les décisions des organisations internationales dont la Croatie est membre, font partie de l'ordre juridique interne et ont une force supérieure à celle des lois (art. 134 de la Constitution). Ils s'imposent donc lors de la fixation des orientations de la politique étrangère. Par conséquent *les valeurs* telles que la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, *dans la mesure où elles sont garanties par des traités*, s'imposent en la matière.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Des dispositions légales mettent en œuvre les principes de politique étrangère instaurés par les traités. Le respect de ces principes est assuré par les contrôles usuels en matière de respect des lois et des traités. *Il n'y a pas de jurisprudence* dans ce domaine. Cependant *le contrôle juridictionnel des questions de politique étrangère n'est exclu* ni par la Constitution, ni par les lois. Ainsi est-il possible que dans les années à venir certains actes de politique étrangère soient remis en cause par des personnes ou des entités ethniques, nationales ou religieuses qui s'estiment lésées par de tels actes. Il apparaît même qu'une plainte auprès de la Cour Constitutionnelle serait possible, si un acte de politique étrangère était en contradiction avec des dispositions constitutionnelles. Etant donnée l'absence de précédents jurisprudentiels dans ce domaine, il est difficile de prévoir la portée du contrôle du juge en cas de litige.

D'autre part le respect des principes qui s'imposent à la définition de la politique étrangère du pays est assuré par *le contrôle politique qu'exerce le Parlement sur le Gouvernement*. Le ministre des affaires étrangères expose en effet régulièrement aux parlementaires la politique mise en œuvre dans tel ou tel domaine. Cette présentation est suivie par des questions, des remarques ou des critiques parlementaires.

### **7.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

Selon l'art. 2 de la Loi sur la politique étrangère le Parlement peut *adopter des directives en matière de politique étrangère*. *C'est encore le Parlement qui est chargé de la ratification des traités qui entraînent* l'adoption de lois (ou la modification de celles existantes), d'accords internationaux d'une nature militaire ou politique, et d'accords internationaux qui engagent financièrement la République. Il en va de même concernant les accords de fondation d'organisations

internationales ou d'alliances. La même procédure doit être respectée concernant la dénonciation de ces traités ou le retrait des réserves qui les accompagnent.

### **- L'exécutif**

*Le Président représente* la République à l'étranger. Il décide sur proposition du Gouvernement de l'envoi de missions diplomatiques, il *nomme et rappelle* les représentants diplomatiques de la République, il participe à la conclusion des traités qu'il *conclut* au nom de la République. Concernant *la reconnaissance d'Etats et l'établissement de relations diplomatiques*, c'est la décision du chef de l'Etat qui est primordiale.

*Le Gouvernement peut conclure des traités dans les activités économiques et sociales*, ainsi que dans le domaine de la protection de l'environnement (art. 2.2 de la Loi sur la conclusion et l'application des traités internationaux). Le ministre des affaires étrangères exécute les décisions de politique étrangère déjà prises.

### **- Le peuple**

Les décisions concernant la participation de la République à une association doivent être prises par référendum (art. 135.4 de la Constitution). Il en va de même *concernant le retrait de la Croatie d'une organisation internationale* (art. 135.5). D'ailleurs conformément à l'art. 120 du Règlement sur la procédure de l'assemblée des représentants du peuple, *tout citoyen peut prendre l'initiative de déclencher une procédure qui pourrait aboutir à l'adoption d'une loi y compris en matière de politique étrangère* (initiative populaire).

## **8. REPUBLIQUE TCHEQUE**

### **8.1 Principes**

#### **- Identification**

Selon que la personne investie du pouvoir de conclure des traités se situe au sommet ou non de la hiérarchie des pouvoirs, les principes juridiques qui s'appliquent à elle sont différents. Ainsi une collectivité territoriale, un membre de l'administration ou du corps diplomatique doivent respecter, lorsqu'ils concluent un accord, tant les dispositions légales que les dispositions réglementaires qui leur sont applicables. Concernant le Gouvernement et le Président de la République, il est évident qu'ils pourront s'affranchir des contraintes d'éventuels règlements ou de décrets applicables en la matière, mais qu'ils devront respecter les lois et les principes constitutionnels. Enfin, concernant le législatif, il n'y a que les dispositions constitutionnelles et d'éventuels principes généraux de droit qui limitent son pouvoir de fixer les orientations de la politique étrangère. Encore faut-il mentionner la possibilité du pouvoir constituant (le peuple lui-même via un référendum ou une majorité renforcée du Parlement) de modifier la Constitution. Par conséquent *lorsque l'on parle de principes juridiques s'appliquant à la politique étrangère, il est certain que ceux-ci varient en fonction de la position des acteurs de la politique étrangère dans la hiérarchie des normes.*

#### **- Mécanismes de contrôle**

Conformément à l'art. 4 de la Constitution, les droits et les libertés fondamentales sont garantis par le pouvoir judiciaire. *La Cour constitutionnelle* pourrait même être appelée à intervenir en cas de violation des droits de l'Homme. Ce mécanisme est aussi effectif lorsque cette *violation a eu lieu dans le cadre de la politique étrangère*. Mais il n'y a pas de jurisprudence en la matière.

## **8.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

*La fixation des orientations de la politique étrangère est œuvre du Parlement (art. 39.3 de la Constitution). D'autre part, il y a un contrôle politique du Parlement sur le Gouvernement, y compris concernant la politique étrangère (art. 68.1 de la Constitution). Les membres du Parlement ont le droit d'interpellation du Gouvernement ou de ses membres (art. 53.1 de la Constitution).*

*Des Comités parlementaires sont établis y compris dans le domaine de la politique étrangère. Ils font des propositions de résolutions qui sont généralement reprises par le Parlement. La discussion concernant le budget peut aussi influencer la formation de la politique étrangère.*

### **- L'exécutif**

*Le Président représente le pays à l'étranger. Il signe et ratifie les conventions internationales. C'est le Président qui nomme et révoque les chefs de mission diplomatique. Il en va de même concernant du Ministre des affaires étrangères, ceci sur proposition du Premier Ministre.*

*Le Gouvernement est à la tête du pouvoir exécutif. Il peut représenter le pays à l'étranger. Il peut lier le pays par des déclarations ou des mesures prises dans le domaine des relations extérieures, mais il n'y a pas de dispositions octroyant au Gouvernement des pouvoirs concrets en la matière. Plus précisément c'est le ministre des affaires étrangères qui est investi de la mission de représentation de la République à l'étranger. D'autres organes internes à l'Administration peuvent aussi être investis du pouvoir de conclure des traités. C'est au Gouvernement que les membres du corps diplomatique doivent donner des rapports.*

### **- Les collectivités décentralisées**

*Les collectivités territoriales sont investies du pouvoir de coopérer avec d'autres collectivités étrangères et de participer à des associations d'organes locaux (Acte du Parlement n° 367/1990 du Code sur les collectivités territoriales). Les accords ainsi conclus ne peuvent pas dépasser le domaine des compétences qui reviennent légalement aux collectivités territoriales.*

## **9. DANEMARK**

### **9.1 Principes**

#### **- Identification**

*La Constitution ne contient aucune mention de l'existence de principes qui s'imposeraient lors de la définition de la politique étrangère, et ne fixe pas les objectifs de celle-ci. Cependant certaines lois ordinaires peuvent fixer les objectifs de la conduite de la politique étrangère dans leur propre domaine.*

*Les principes tels que la démocratie, l'Etat de droit, la protection des droits de l'Homme et des libertés individuelles sont très importants pour la conduite de la politique étrangère danoise. Mais rien n'indique qu'ils ont une valeur autre que politique ou morale. Les missions diplomatiques et consulaires danoises font des rapports sur le respect de ces valeurs dans les différents pays. Des rapports des Nations Unies ou des ONG sont aussi pris en considération.*

## **9.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

*Le Comité sur la politique étrangère* dont les membres sont désignés parmi les députés, doit être consulté avant la prise de décisions d'une importance majeure (art. 19.3 de la Constitution). D'ailleurs une commission parlementaire spéciale a été créée suite à l'adhésion du Danemark à la CEE.<sup>4</sup> Le Gouvernement doit informer la commission des décisions du Conseil des ministres qui seraient directement applicables dans l'ordre juridique danois, et de celles qui requièrent quant à leur application l'intervention du Parlement. Conformément à une pratique instaurée depuis 1973 toutes les questions importantes liées avec la politique du Danemark dans les affaires européennes, sont discutées au sein de la commission, qui donne par la suite au ministre des affaires étrangères un mandat pour négocier. En 1972 a été créé un comité des affaires étrangères spécialisé dans les questions de l'assistance au développement. Par la multiplication des comités parlementaires devant être consultés avant la fixation et la mise en œuvre de la politique étrangère, le législatif a donc réussi à accroître son emprise sur un domaine appartenant traditionnellement à l'exécutif.

Conformément à l'art. 19 de la Constitution *certaines actes requièrent, pour avoir une valeur juridique, le consentement du Parlement*. Il en va ainsi des actes qui concernent l'augmentation ou la réduction du territoire, ceux qui pour leur mise en œuvre requièrent l'intervention du législateur ou d'autres actes d'une importance majeure. Il en va de même de la terminaison des traités entrés en vigueur avec l'accord du Parlement. Enfin la force militaire ne peut pas être utilisée contre des Etats tiers sans le consentement du Parlement sauf pour des raisons de défense contre une attaque armée (art. 19).

### **- L'exécutif**

Conformément à la Constitution (art. 19) "*le Roi agit pour le compte de la République à l'étranger*". Mais c'est *les ministres qui sont responsables de la conduite du Gouvernement* (art. 13 de la Constitution). C'est donc le Gouvernement qui agit au nom de la République.

*Le Gouvernement élabore les principes essentiels de la conduite de la politique étrangère*. Le ministre des affaires étrangères joue un rôle important dans ce processus. Dans la pratique, les décisions Gouvernementales en la matière sont souvent influencées par des résolutions Parlementaires prises par la majorité non représentée dans le Gouvernement (comme le pays connaît traditionnellement des Gouvernements de minorité). Celles-ci ont une valeur politique plus que juridique.

### **- Le peuple**

L'art. 20 de la Constitution prévoit dans certains cas un *référendum pour permettre les délégations de souveraineté* à des autorités internationales. D'ailleurs le Parlement peut soumettre *d'autres questions* à un référendum, y compris dans le domaine de la politique étrangère. Certaines lois cependant, ne peuvent pas être soumises à un référendum. *L'initiative populaire* est inconnue en droit danois.

## **10. ESTONIE**

---

<sup>4</sup> Communauté Economique Européenne.

## **10.1 Principes**

### **- Identification**

Le préambule de la Constitution contient des exigences pour le comportement de l'Etat. Sont mentionnés notamment *les principes suivants* : *la garantie de la paix* dans le pays et à l'extérieur, de la sécurité et du progrès social, *la préservation de la nation et de sa culture* à travers les temps.

L'art.1 déclare *l'indépendance* de l'Estonie et *l'inaliénabilité de sa souveraineté*. D'autres dispositions constitutionnelles font référence à des principes qui doivent être respectés lors de la fixation de la politique étrangère. Ainsi selon l'art. 122 les frontières territoriales de l'Estonie sont définies par le Tartu Peace Treaty du 2 février 1920, et les autres traités internationaux. Il en va de même des limites maritimes et aériennes du pays. Selon l'art. 123 il est interdit de conclure des traités qui contreviennent à la Constitution.

D'autre part la Loi sur les relations étrangères (1993) régule les relations étrangères et la compétence des institutions Gouvernementales établies à cette fin. Le fait que selon l'art. 1 de celle-ci, la régulation des relations étrangères de la République est effectuée par la loi, *est considéré comme une garantie de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'Homme* dans la conduite des affaires étrangères. De plus il est prévu que les questions de politique étrangère non réglées par la Constitution, la Loi sur les relations étrangères ou le droit international, doivent être réglées conformément aux *pratiques internationales usuelles* (art. 1).

### **- Mécanismes de contrôle**

L'art. 139 de la Constitution instaure un mécanisme de contrôle du respect de ces principes. Un "*chancelier légal*" est ainsi chargé de contrôler si les lois adoptées par le Parlement et les actes du Gouvernement sont en conformité avec la loi et la Constitution.

*La Cour suprême* contrôle aussi le respect des règles légales et constitutionnelles. Selon l'art. 152, si une loi ou un autre acte légal est en contradiction avec les dispositions ou l'esprit de la Constitution, il est déclaré nul. Selon l'art. 15 de la Constitution, toute personne dont l'affaire est jugée par un tribunal, est investie du pouvoir de faire soumettre à un examen la constitutionnalité de la loi ou de l'acte concerné. Les Cours déclarent ainsi inconstitutionnelle toute loi ou autre acte de procédure qui viole les lois et libertés établis par la Constitution.

## **10.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

L'art.1 de la Loi sur les relations étrangères dispose que *c'est la loi qui régule les relations étrangères* de la République, ainsi que l'action du Parlement conformément à la Constitution. Le Parlement peut adopter *des directives de politique étrangère*, décider de *faire un référendum*, ratifier et dénoncer des traités (art. 121 de la Constitution), *déclarer l'état d'urgence* (art. 129 de la Constitution), déclarer sur proposition du Président *l'état de guerre, de mobilisation* ou de démobilisation. Selon l'art. 5 de la Loi sur les relations étrangères le Parlement prend les décisions concernant le maintien des relations avec des Etats tiers. Il a affaire avec des déclarations et appels du domaine de la politique étrangère, il communique avec d'autres Parlements et d'autres institutions inter-parlementaires, il décide du rôle de l'armée concernant les affaires internationales, il établit la

hiérarchie des positions diplomatiques et la procédure d'octroi des positions diplomatiques, il discute de la politique étrangère et de son exécution au moins deux fois par an.

*Selon l'art. 121 de la Constitution le Parlement ratifie et dénonce les traités qui modifient les frontières de l'Etat, ceux dont l'exécution nécessite l'adoption ou l'amendement de lois existantes, ceux par lesquels l'Estonie adhère à des organisations internationales, ceux par lesquels l'Estonie assume des obligations militaires ou financières et ceux qui nécessitent une ratification.*

Une *commission spéciale* en matière d'affaires étrangères a été créée sur le fondement de l'art. 71 de la Constitution.

### **- L'exécutif**

*Le Président* de la République représente l'Estonie à l'étranger, *nomme et rappelle* les représentants diplomatiques de la République, *signe les lettres de ratification ou de dénonciation des traités*, est le chef des forces armées. Il *accepte les lettres de créance* des représentants diplomatiques étrangers (Voir l'art. 77 de la Constitution et l'art. 6 de la Loi sur les relations internationales).

*Le Gouvernement* coordonne les relations étrangères et *met en œuvre* la politique étrangère. Il soumet les différents accords à l'Assemblée pour obtenir leur ratification ou leur dénonciation. Il *reconnaît l'existence juridique de Gouvernements* ou de nations. Il *conclut les traités* au nom de la République, *il négocie*, *il établit et arrête les relations diplomatiques*, il règle les autres questions de politique étrangère qui ne relèvent ni du Parlement ni du Président.

### **- Le peuple**

Selon l'art. 105 de la Constitution, le Parlement peut soumettre à un *référendum* un projet de loi ou d'autres questions nationales. Les résultats de ce référendum sont obligatoires, ils lient tous les organes de l'Etat. Cependant l'art. 106 de la Constitution prévoit que les questions liées au budget, aux taxes, aux obligations financières de l'Etat, *à la ratification et la dénonciation de traités internationaux, ne peuvent pas être soumises au référendum.*

## **11. FINLANDE**

### **11.1 Principes**

#### **- Identification**

La Constitution<sup>5</sup> ne contient *pas des principes de politique étrangère*. Selon la première Section de l'Acte constitutionnel sont protégés *les droits et les libertés de l'Homme*, ainsi que la dignité humaine. Ces principes semblent s'appliquer en général à toute activité des pouvoirs publics, y compris dans le domaine de la politique étrangère. La promotion de la justice dans la société est fixée comme objectif de la politique du pays.

---

<sup>5</sup> Elle consiste en deux Lois fondamentales : La "Loi sur la forme de Gouvernement de la Finlande" de 1919 (ci-après la Constitution) et la "Loi Constitutionnelle sur l'Assemblée Parlementaire" de 1928 ; il y a aussi deux autres lois fondamentales, à savoir la "Loi sur la responsabilité ministérielle" et la "Loi sur la Haute Cour".

Les *traités* ne font pas directement partie de l'ordre juridique interne. Ils doivent faire l'objet de mesures de transposition.

*La Constitution ne contient pas des dispositions concernant l'approbation des traités qui limitent la souveraineté.* La première Section de la Constitution déclare cependant de façon expresse que la Finlande est une République souveraine. Selon l'interprétation constante de cette disposition, les traités qui limitent la souveraineté de façon essentielle sont contraires à la Constitution. *Les traités limitant ainsi la souveraineté doivent par conséquent être soumis à l'approbation du Parlement* qui doit les accepter en tant qu'exception à la Constitution à une majorité de 2/3.

### **- Mécanismes de contrôle**

*En principe toutes les décisions administratives à l'exception de celles du Président sont soumises à un contrôle juridictionnel.* Ce contrôle n'est possible que s'il y a une partie requérante. Au contraire la législation subordonnée et les décisions adoptant des principes de politique étrangère ne peuvent pas faire en tant que tels l'objet d'un appel. Cependant la Section 92 de la Constitution prévoit que si un décret contrevient à la Constitution ou un autre acte du Parlement, le juge ne devrait pas l'appliquer. En cas d'application des principes de politique étrangère dans un cas individuel, la légalité de ces normes pourra être examinée à l'occasion de l'examen de l'affaire. *Lorsque l'Administration utilise de bonne foi son pouvoir discrétionnaire, ses décisions ne peuvent pas être remises en cause par un juge.*

Cependant le Parlement peut déclarer que certaines décisions administratives seront sans appel. Cette disposition n'est pas tout à fait compatible avec la réforme de 1995 sur les droits fondamentaux où est déclaré le droit de toute personne à faire contrôler par un juge les décisions concernant ses droits et obligations. D'autre part même lorsqu'il n'est pas permis d'effectuer un appel ordinaire, les appels extraordinaires de décisions administratives, y compris de décisions du Président de la République peuvent être présentées à la Cour Administrative Suprême sur la base d'erreurs procédurales ou d'autres erreurs de droit ou de nouvelles preuves substantielles.

D'autre part, il y a aussi d'autres moyens de contrôle indirect de la conduite de la politique étrangère. Le chancelier de la justice<sup>6</sup> peut en effet faire *une objection si un membre du Gouvernement agit de façon illégale.* Un rapport peut être présenté au Président. Un ombudsman est d'ailleurs chargé de s'assurer que les droits de l'Homme sont respectés par les pouvoirs publics dans la conduite de leur politique. Une procédure d'impeachment peut aussi être déclenchée. Le Président de la République lui-même peut être concerné, mais seulement en cas de haute trahison.

Le rôle de la Cour administrative Suprême en tant que gardienne de la Constitution est relativement modeste. Il y a surtout un contrôle préventif de la légalité des différents actes, avant leur soumission au Parlement. Les juges n'ont pas le droit de déclarer inconstitutionnel un acte du Parlement dûment signé et promulgué. Ils ne peuvent qu'appliquer un principe d'interprétation des lois de la manière la plus conforme possible à la Constitution. Il n'y a que les décrets ou les règlements qui peuvent être soumis au contrôle de la légalité et de la constitutionnalité. Il n'y a pas une importante jurisprudence en la matière.

## **11.2 Mise en œuvre**

---

<sup>6</sup> *Le chancelier de la justice n'est pas un ministre, mais un officier permanent nommé par le Président de la République. Sa fonction essentielle est de s'assurer du respect de la loi dans les administrations publiques. Il doit être présent à toutes les sessions du Conseil des ministres.*

Le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement sont responsables de l'élaboration des principes essentiels de la conduite de la politique étrangère.

### **- Le législatif**

Le Parlement doit *approuver les traités* conclus, s'ils contiennent des dispositions qui entrent dans la sphère législative ou si la Constitution le requiert par ailleurs. L'approbation du Parlement est nécessaire pour le retrait d'une réserve et si un acte parlementaire est indispensable en vue de garantir le respect des engagements pris au niveau international. Les décisions concernant la guerre ou la paix sont prises par le Président avec le consentement du Parlement. De même les traités de paix doivent être approuvés par le Parlement.<sup>7</sup> Au contraire une approbation parlementaire n'est pas nécessaire pour la mise en œuvre d'actions unilatérales. De plus *l'approbation du Parlement n'a pas toujours été jugée nécessaire si la législation existante correspond au traité en question*. Par une autorisation législative le Parlement peut *déléguer* certains de ses pouvoirs législatifs au Président ou aux autres organes de l'Etat.

Suite à l'adoption de l'acte d'adhésion à l'EEE,<sup>8</sup> une nouvelle Section 33 (a) a été insérée dans la Constitution. *Selon celle-ci le Parlement participe à la préparation des questions qui doivent être décidées au sein des organisations internationales*. De même l'adhésion à l'UE<sup>9</sup> a nécessité l'adaptation des procédures de préparation et de prise de décision finlandaises, de sorte à satisfaire au besoin de sauvegarder la démocratie et l'efficacité. Ainsi a-t-il été prévu que la *commission spécialisée en matière d'affaires étrangères*, chargée d'assurer *une information régulière du Parlement* pourra se voir adresser des rapports par le Gouvernement sur des points précis de la politique étrangère. Le Gouvernement doit informer la commission des affaires étrangères sur les décisions de politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne prises notamment par le Conseil européen.

L'obligation du Gouvernement d'informer le corps parlementaire va cependant au-delà des questions traitées par le Conseil européen. Elle concerne *toutes les propositions de mesures qui doivent être décidées par le Conseil des ministres de l'Union européenne* - ou suite à une délégation de pouvoirs par la Commission ou tout autre organe -, dans les domaines *qui, en l'absence de l'Union, relèveraient de la compétence du Parlement* finlandais. Les propositions d'une telle nature sont communiquées à la grande commission du Parlement, ou dans les matières concernant la politique étrangère et de sécurité commune à la commission des affaires étrangères. *La commission concernée doit encore être informée concernant le degré d'avancement de la procédure de prise de décision* dans l'Union ainsi que sur la position du Gouvernement en la matière. Elle peut d'ailleurs communiquer des avis au Gouvernement.

Selon le paragraphe 2 de la Section 48 de la Loi Constitutionnelle sur l'Assemblée parlementaire des rapports doivent être donnés à la commission des affaires étrangères du Parlement sur sa demande. Des *questions* peuvent être posées aux ministres et il y a aussi un *droit d'interpellation*.

Une fois informé, *le Parlement peut par la suite exprimer ses vues en matière de politique étrangère*. Elles sont *préparées par la commission* des affaires étrangères. Sur la base des

---

<sup>7</sup> Le §1 de la Section 33 de la Constitution n'a pas été interprété comme concernant en toute hypothèse les traités de paix par intérim ou d'alliance.

<sup>8</sup> Espace Economique Européen.

<sup>9</sup> Union Européenne.

rapports du Gouvernement qui concernent les suites données aux résolutions du Parlement dans le cadre de la politique étrangère, la commission peut proposer au Parlement de retirer sa confiance au Gouvernement.

En effet le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement. *Juste après sa nomination, le Gouvernement adresse au Parlement son programme. Le Parlement discute sur le programme et décide de donner ou non sa confiance au Gouvernement. La possibilité de retirer la confiance au Gouvernement est donc un moyen indirect pour le Parlement de contrôler la politique étrangère menée par le Gouvernement.*

De plus sur le fondement de ses *pouvoirs budgétaires* le Parlement peut éviter des projets du Président en matière de politique étrangère qui requièrent des fonds nouveaux. Le Parlement peut ainsi refuser de donner son accord pour une dépense, l'engagement de laquelle n'a pas été approuvé par lui. D'ailleurs si une action de politique étrangère du Président requiert une loi, le Président doit se conformer à ce que le Parlement aura décidé ou abandonner la mise en œuvre de cette action.

### **- L'exécutif**

La Section 33 de la Constitution prévoit que : "*Les relations de la Finlande avec des puissances étrangères sont dirigées par le Président*". Les décisions concernant la guerre ou la paix sont prises par le Président avec le consentement du Parlement. Le Président assure aussi le commandement des forces armées.

*Le Gouvernement est chargé de la préparation au niveau national des décisions qui doivent être prises dans le cadre de l'Union européenne.* Le Gouvernement décide aussi des autres mesures à prendre en Finlande en rapport avec ces décisions de l'Union européenne, dans la mesure où celles-ci ne requièrent pas l'approbation du Parlement ni la prise d'un décret par le Président. Enfin l'augmentation du nombre des traités a eu comme conséquence qu'un nombre important de décisions relève désormais de la compétence du ministre des affaires étrangères.

### **- Le peuple**

Le peuple peut s'exprimer par *référendum* (Section 22 a de 1987). Par contre *l'initiative populaire* n'est pas prévue.

### **- Les collectivités décentralisées**

La province d'Aland a une large autonomie administrative et législative.<sup>10</sup> Elle est dotée d'un organe législatif et d'un organe exécutif. Si un traité international contient des dispositions relevant de la compétence législative de la province d'Aland, l'entrée en vigueur de telles dispositions suppose une intervention de l'organe législatif local. En pratique cela signifie qu'un tel traité ne peut être ratifié qu'après l'adoption de la législation locale qui met en vigueur le traité dans la province.

Le Gouvernement national doit informer l'organe exécutif d'Aland des questions traitées par les organes de l'Union européenne, dans le cas où elles relèveraient de la compétence de la province ou si elles sont d'une importance particulière pour celle-ci. Le pouvoir exécutif local peut participer à la préparation de telles questions dans le Gouvernement national. Il formule la position de la Finlande concernant la politique de l'Union dans la province, dans les domaines qui relèvent de la compétence

---

<sup>10</sup> *Le fondement juridique de cette autonomie est à trouver dans la Constitution finlandaise de 1919 et la "Loi sur l'autonomie d'Aland".*

de la province. Parmi les représentants de la Finlande dans le Comité des régions de l'Union européenne est aussi proposée une personne nommée par l'organe exécutif de la province.

## 12. FRANCE

### 12.1 Principes

#### **- Identification**

La Constitution française précise dans son préambule l'attachement du peuple français aux droits de l'Homme et aux principes de souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946. Selon le *préambule*, la République, fidèle à ses traditions, *se conforme au droit international et notamment au principe "pacta sunt servanda"*. Elle respecte par conséquent les principes de l'autodétermination des peuples et du respect des frontières établies.

*La politique étrangère de la France doit donc être conforme à ces grands principes. Mais cela ne touche que ses propres agissements. Elle ne peut exiger des autres Etats qu'ils obéissent aux mêmes valeurs au risque de se voir reprocher une ingérence dans leurs affaires intérieures. Tout au plus peut-elle procéder par voie d'incitation en continuant à donner elle-même l'exemple. A de nombreuses occasions la France a fait savoir qu'elle souhaitait une libéralisation ou une démocratisation de certains régimes juridiques, mais elle ne saurait faire dépendre ses relations commerciales avec l'étranger du plus ou moins grand respect par ses partenaires des principes dont elle se réclame.*

*La signature du traité de Maastricht a entraîné des modifications constitutionnelles, ce qui indique l'existence de certaines dispositions constitutionnelles qui devraient être respectées même dans le cadre de la politique étrangère de la France. C'est ainsi qu'a été inséré à la Constitution l'art. 88.2 selon lequel la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'UEM, ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté. De même l'art. 88.3 a prévu le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales françaises des ressortissants étrangers de l'UE.*

Le nouvel art. 53.1 de la Constitution dispose que la République peut conclure avec des Etats européens liés avec des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. Là encore il s'agit d'*une compétence souveraine de la France. Pour que celle-ci soit abandonnée au profit d'une organisation internationale en vertu d'un traité, il fallait une révision de la Constitution.*

Sur ces points en effet le Conseil constitutionnel avait jugé que la Constitution française s'opposait aux conditions posées par le traité de Maastricht, ces deux domaines relevant de la souveraineté nationale de chaque Etat. *L'inaliénabilité de la souveraineté nationale constitue donc une règle juridique qui s'impose à la politique étrangère.*

#### **- Mécanismes de contrôle**

Tout ce qui se rapporte à la conduite des relations étrangères de la France engage la souveraineté de l'Etat, les actes juridiques qui se rattachent à l'opération même de la négociation diplomatique sont considérés comme des *actes de Gouvernement qui ne peuvent faire l'objet d'aucun*

*recours contentieux*. Seuls les actes détachables peuvent être éventuellement traduits devant les tribunaux administratifs par la voie du recours pour excès de pouvoir.

S'agissant des traités eux-mêmes, le *Conseil constitutionnel* peut être saisi de leur conformité à la Constitution (art. 54 de la Constitution), l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international ne pouvant intervenir qu'après révision de la Constitution. Il en a été ainsi concernant la ratification du traité de Maastricht qui n'a pas eu lieu avant une modification de la Constitution.

## **12.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

*Le Parlement* est chargé selon l'art. 53 de la Constitution de *ratifier et d'approuver les traités de paix, de commerce, ceux relatifs à une organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent une cession, échange ou adjonction de territoire*. Si la France a accepté qu'une partie de ses compétences de souveraineté soit transférée aux organes de la Communauté, elle ne l'a fait qu'à condition que *le Parlement* représentant la souveraineté nationale soit saisi par le Gouvernement de toute proposition d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative.<sup>11</sup>

D'ailleurs à l'occasion de *la discussion budgétaire*, le vote des crédits du ministre des affaires étrangères entraîne presque toujours un débat sur les orientations de la politique étrangère du pays. Des questions peuvent être posées aux ministres, mais le débat qui suit, est limité au sujet précis. D'où l'intérêt pour le ministre des affaires étrangères d'informer régulièrement *la commission spécialisée* en la matière des grandes questions de politique étrangère. D'autre part, il faut noter que lorsque le Premier Ministre présente son programme d'action et demande l'investiture du Parlement, une grande partie de celui-ci concerne la politique étrangère. Ainsi le Parlement donne indirectement son accord aux grands axes de la politique étrangère *par le vote de confiance au Gouvernement*.

### **- L'exécutif**

*Le Président* de la République est investi de l'essentiel des pouvoirs en la matière. Il est en effet investi de la mission d'assurer le respect de la Constitution ; d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. *Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités* (art. 5 de la Constitution). L'accomplissement de ces missions implique que la politique étrangère soit entre ses mains.

Plus précisément le Président est chargé d'*accréditer les ambassadeurs* et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères et ceux des pays tiers sont accrédités près de lui (art. 14). Il est le chef des armées (art. 15). Il *négoce et ratifie les traités* et il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification (art. 52).

L'ambiguïté du texte de la Constitution quant à la répartition exacte des compétences entre le chef de l'Etat d'une part et le Gouvernement et le Premier Ministre d'autre part rend délicate la conduite de la politique étrangère. C'est en effet le *Gouvernement qui selon les articles 20 et 21 de la*

---

<sup>11</sup> *L'art. 88.4 de la Constitution fait un devoir au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.*

*Constitution détermine et conduit la politique de la nation* et qui dispose de la force armée (art. 20) et c'est le Premier Ministre qui est responsable de la Défense nationale.

### **- Le peuple**

Le peuple lui-même peut également être saisi par *référendum* d'une question de politique étrangère. Selon l'art.11 de la Constitution il en est ainsi concernant tout *projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité* qui, sans être contraire à la Constitution, aurait *des incidences sur le fonctionnement des institutions*. Une telle technique a-t-elle été utilisée pour la ratification du traité de Maastricht. Ce n'est que lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi que le Président de la République procède à la promulgation de celle-ci.

## **13. GEORGIE**

### **13.1 Principes**

#### **- Identification**

Selon le préambule de la Constitution "le peuple de la Géorgie a la ferme volonté de garantir *les droits de l'Homme* universellement reconnus et les libertés fondamentales, de renforcer *l'indépendance* du pays et les *relations pacifiques* avec d'autres peuples". Les traités qui sont conformes à la Constitution ont force supérieure à celle des autres actes normatifs internes (art. 6 de la Constitution). Ils contiennent donc également des principes qui doivent être respectés lors de la détermination de la politique étrangère du pays.

#### **- Mécanismes de contrôle**

La protection des droits de l'Homme dans la politique étrangère est assurée par le Comité de la défense des droits de l'Homme et des relations internationales. La même fonction est assurée selon la Constitution par un ombudsman et *par la Cour constitutionnelle*.

### **13.2 Mise en œuvre**

*Le Parlement détermine la politique étrangère* (il donne son accord concernant les représentants diplomatiques proposés par le Président, il dispose d'une compétence en matière budgétaire et en matière de ratification et de dénonciation des traités, il contrôle la politique étrangère menée par le pouvoir exécutif). Il fixe les principes de la politique étrangère.

*Le Président exerce la politique étrangère, il négocie avec d'autres Etats, il conclut les traités, avec le consentement du Parlement, il nomme et relève des fonctions les représentants diplomatiques, il reçoit les accréditations des ambassadeurs étrangers* (art. 73.1 a). Selon la Constitution il n'y a pas de Gouvernement, les ministres sont directement affectés auprès du Président.

*Le peuple peut s'exprimer par référendum*. 200 mille électeurs peuvent déclencher une telle consultation populaire dans des sujets relevant de la politique étrangère.

## **14. ALLEMAGNE**

### **14.1 Principes**

## - Identification

Toute la structure constitutionnelle allemande est fondée sur le concept de la dignité de la personne humaine que toute autorité publique doit respecter et protéger (art. 1.1 de la Loi Fondamentale). Le peuple allemand proclame ainsi *l'existence de droits de l'Homme* inviolables et inaliénables en tant que la base de toute communauté, de la paix et de la justice dans le monde. L'art. 1.2 de la Loi Fondamentale peut être considéré comme la source d'une obligation incombant aux preneurs des décisions en matière de politique étrangère, de promouvoir la protection des droits de l'Homme dans le monde entier. Cependant la nature de cette *obligation est très générale* et implique une très large marge quant à l'appréciation des situations. Enfin, vu l'obligation de la RFA de protéger les droits de l'Homme, *la Fédération doit aux Allemands d'exercer la protection diplomatique* à leur profit vis à vis d'Etat qui les maltraiteraient. Il est vrai cependant que les organes compétents disposent dans ce domaine d'une large marge de discrétion concernant la façon et le moment d'exercice de cette protection. L'art. 16 de la Loi Fondamentale donne aux personnes persécutées en raison de leurs convictions politiques *un droit d'asile*, lequel est soumis à diverses conditions et limitations prévues dans les paragraphes 2 et 5 du même article.

L'Etat allemand se fixe comme objectif de promouvoir la paix, (préambule et art. 26 de la Loi Fondamentale). Selon l'art. 26.1 de la Loi Fondamentale sont déclarées *inconstitutionnelles toutes activités aptes ou visant à remettre en cause les relations internationales paisibles, et surtout les préparations pour une agression militaire*. Cette règle paraît susceptible de s'imposer à la politique étrangère.

L'art. 23.1 de la Loi Fondamentale autorise le législatif sous certaines conditions de majorité qualifiée de transférer des droits souverains à l'UE. L'art. 24.1 prévoit le transfert de pouvoirs souverains à des organisations internationales. Même les Länder peuvent sur la base de cet article transférer des pouvoirs souverains à des organisations internationales dans le cadre de leurs compétences. Dans le but de maintenir la paix la Fédération peut *participer à un système de sécurité collective* (art. 24 de la Loi Fondamentale). Afin de régler des conflits internationaux la Fédération peut participer à *des accords prévoyant un arbitrage général et obligatoire* (art. 24.3 de la Loi Fondamentale).

Les principes contenus dans les *traités* internationaux sont susceptibles de déterminer la formulation de la politique étrangère, parce que l'exécutif est lié par les traités. Il y a en effet intégration directe du droit international en droit interne et *supériorité* par rapport aux lois. Il y a aussi effet direct de celui-ci. Si, et dans la mesure où un traité international reflète des normes du *droit international coutumier* qui obligent déjà la RFA, ces normes sont supérieures à des lois fédérales, même antérieures.

Dans le cadre de l'intégration européenne, l'art. 23.1 de la Loi Fondamentale impose expressément aux preneurs de décisions politiques allemands de respecter et promouvoir un certain nombre de valeurs constitutionnelles. Ainsi *la participation de la RFA à l'UE est conditionnée par le respect dans cette dernière d'un certain nombre de valeurs*. L'Union doit être liée par les principes de *la démocratie, de l'Etat de droit, de principes sociaux et fédéraux, de même que du principe de subsidiarité, et assurer la protection de droits fondamentaux* de façon comparable en substance au niveau de protection garanti par la Loi Fondamentale. Par conséquent la politique étrangère allemande qui a abouti à l'intégration européenne est conditionnée.

D'autre part l'art. 79.3 de la Loi Fondamentale pose certaines *limites absolues au pouvoir d'intégrer à l'UE*. Cette disposition prohibe des amendements à la Loi Fondamentale affectant la division de la Fédération à des Länder et la participation de ceux-ci à la procédure législative. De

même sont prohibés les amendements aux principes prévus par l'art.1 de la Loi Fondamentale, à savoir l'inviolabilité de la dignité humaine, le respect par tous les pouvoirs des droits fondamentaux de l'Homme, ainsi qu'aux principes prévus par l'art. 20, à savoir le principe de la démocratie sociale, de la souveraineté du peuple et de l'Etat de droit.

### **- Mécanismes de contrôle**

Le seul contrôle mis en place est la révision judiciaire des décisions prises dans le cadre de la politique étrangère par des tribunaux administratifs et/ou par la Cour Constitutionnelle fédérale. *Si une décision de politique étrangère viole les droits d'un individu, celui-ci peut agir devant le tribunal administratif compétent ou, après l'épuisement de tout autre recours, déposer une plainte auprès de la Cour constitutionnelle fédérale* (à condition que l'action alléguée a violé les droits fondamentaux garantis par la Constitution art. 93.1 de la Loi Fondamentale). Les Cours vont cependant prendre en considération la *large marge d'appréciation* et le pouvoir discrétionnaire des organes compétents. Ainsi par exemple s'il est admis que la Fédération doit aux allemands d'exercer la *protection diplomatique* à leur profit vis à vis des Etats qui les maltraiteraient, les juges reconnaissent aux organes compétents une *large marge d'appréciation* concernant la façon et le moment d'exercice de cette protection

La Cour constitutionnelle fédérale qui peut être appelée à trancher des litiges concernant la constitutionnalité d'un acte de politique étrangère, loi ou décision de conclure un accord (art. 59.2 Loi Fondamentale) *a hésité à effectuer un contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux ou d'autres actes de politique étrangère. Jamais n'a été faite une injonction d'arrêter une politique étrangère mise en œuvre par l'exécutif. Même concernant le contrôle du respect des normes de droit international la Cour Constitutionnelle Fédérale s'est montrée hésitante. En effet celle-ci est guidée par l'idée qu'il est d'une importance capitale pour la RFA d'apparaître au niveau international animée par une et seule voix, naturellement celle de l'exécutif. En effet en l'absence d'organes compétents en droit international de statuer avec force de loi sur la compatibilité des positions des Etats avec leurs obligations internationales, ce qui compte avant tout c'est l'opinion défendue par les Etats. Ainsi les tribunaux doivent être très réservés avant de désapprouver comme illégale une position internationale adoptée par l'Etat. Une intervention judiciaire de cette sorte ne devrait pouvoir intervenir que si la position internationale de l'Etat est arbitraire ou irrationnelle.*

### **14.2 Mise en œuvre**

Dans le domaine de la politique étrangère la séparation des pouvoirs joue un rôle aussi important qu'en matière de politique interne. La majeure partie du pouvoir est accordée à l'exécutif. En même temps cependant des droits de participation importants sont donnés au législatif, en particulier en rapport avec la conclusion des traités (art. 59.2 de la Loi Fondamentale), concernant les affaires de l'UE (art. 23.2 de la Loi Fondamentale), ainsi que le déploiement de troupes allemandes à l'étranger.

### **- Le législatif**

*Les traités internationaux qui régulent les relations politiques de la Fédération ou qui sont liés à des questions relevant du pouvoir législatif fédéral, requièrent l'approbation ou la participation du Bundestag et du Bundesrat sous la forme d'une loi fédérale* (art. 59.2 de la Loi Fondamentale). Malgré le fait que le Bundestag est le seul organe directement élu par le peuple et qu'il jouit par conséquent du plus haut niveau de légitimité démocratique, il n'y a pas de présomption générale que toutes les décisions importantes en matière de politique étrangère doivent être autorisées par lui. *La*

*prise de décisions en la matière relève de la compétence de l'exécutif et le Bundestag n'intervient que dans les cas spécifiquement prévus par la Loi Fondamentale.*

L'intégration européenne a beaucoup influencé la répartition des compétences, puisque concernant les affaires européennes les deux chambres législatives et en particulier le Bundesrat sont beaucoup plus associées à la détermination des orientations à suivre que dans les autres domaines de la politique étrangère. Selon l'art. 23. points 2 et 3 de la Loi Fondamentale, le Bundestag est constamment et de près intégré dans le processus de prise de décision en la matière. Le Gouvernement doit donner au Bundestag la possibilité de s'exprimer avant l'engagement des négociations au sein du Conseil et il doit, lors des négociations, prendre en considération les positions soutenues par celui-ci. Un comité a été créé afin de permettre au Parlement d'exercer efficacement ses pouvoirs prévus par l'art. 23 de la Loi Fondamentale.

A côté de ces pouvoirs explicites ou implicites de prise de participation directe du Bundestag au processus de prise de décisions, le Bundestag dispose aussi des pouvoirs de *contrôle* dont tout Parlement dispose dans un système démocratique. Il en va ainsi par exemple du *vote de méfiance* (art. 67 de la Loi Fondamentale), ainsi que de ses *pouvoirs budgétaires*.

### **- L'exécutif**

Selon l'art. 59.1 de la Loi Fondamentale le *Président représente la Fédération dans ses rapports internationaux*. Il conclut les traités. Son rôle est surtout *cérémonial*, puisque le contreseing du chancelier ou du ministre compétent est nécessaire (art. 58 de la Loi Fondamentale). C'est le Gouvernement qui prend les décisions en la matière. Le Premier Ministre est responsable et détermine les lignes directrices de la politique étrangère (§1 du Règlement de procédure). Dans le cadre des directives fixées par le chancelier, le Cabinet des ministres prend les décisions importantes de politique étrangère. Le ministre des affaires étrangères gère simplement les questions de politique étrangère du jour au jour. L'adoption des directives de politique étrangère relève de la compétence du chancelier qui n'a pas besoin d'une autorisation parlementaire.

### **- Le peuple**

La participation directe du peuple à la détermination de la politique étrangère n'est prévue ni sous la forme d'un référendum, ni sous forme d'initiative populaire.

### **- Collectivités décentralisées**

Conformément à l'art. 32 de la Loi Fondamentale *les relations étrangères relèvent de la compétence de la Fédération*. Cependant, lorsque celle-ci exerce son pouvoir de conclure des traités, elle doit consulter tout Etat fédéré (Land) spécifiquement affecté par un projet de traité. D'autre part *dans les domaines où les Länder peuvent légiférer, il est prévu par l'art. 32.3 qu'ils peuvent conclure des traités internationaux*. Un problème est apparu à ce titre, comme il n'était pas clair si cette compétence des Länder était exclusive ou concurrente avec celle de la Fédération et si la Fédération pouvait légiférer en vue de permettre l'application du traité. Ce litige s'est terminé par un arrangement entre la Fédération et les Länder.<sup>12</sup> Par conséquent des coutumes constitutionnelles créant un *modus vivendi* entre institutions ont pu influencer la répartition des compétences en matière de politique étrangère.

---

<sup>12</sup> Cet accord a été concrétisé dans le *Lindau Agreement*, non officiellement publié.

Le rôle des Länder concernant l'intégration européenne a été développé et a conduit à l'amendement de la Loi Fondamentale et l'addition du nouvel article 23. Conformément à cet article (art. 23.4) le Bundesrat qui représente les Länder *devra être impliqué au processus de prise de décision de la Fédération concernant les affaires européennes*, de la même manière que s'il s'agissait d'une mesure correspondante en droit interne, ou si les Länder étaient responsables en droit interne.

Selon l'art. 23.5 de la Loi Fondamentale, si dans une matière qui relève de la compétence exclusive de la Fédération, les Länder sont affectés, ou que dans des matières qui relèvent d'une compétence concurrente (art. 72 et 74 de la Loi Fondamentale) ou de la compétence fédérale, la Fédération peut exercer un pouvoir législatif (art. 72 et 75 de la Loi Fondamentale), le *Gouvernement doit prendre en considération la position du Bundesrat*. Lorsque les pouvoirs législatifs des Länder, l'établissement de leur autorité ou de leurs procédures administratives sont affectés, l'opinion du Bundesrat doit *prévaloir* dans le processus de prise de décision de la Fédération. Conformément à l'art. 52.3 a de la Loi Fondamentale le Bundesrat a établi une *chambre pour les affaires européennes* investie de pouvoirs de prise de décisions concernant les affaires de l'UE.

Il est même prévu par l'art. 23.6 de la Loi Fondamentale que *l'exercice des droits de la RFA en tant que membre de l'UE peuvent être transférés par la Fédération aux représentants des Länder* désignés par le Bundesrat, dans les domaines qui concernent essentiellement le pouvoir législatif exclusif des Länder. Ces droits doivent cependant être exercés avec la participation et avec l'accord du Gouvernement fédéral. Là encore *la responsabilité de la Fédération* pour la conduite de la politique étrangère comme un ensemble demeure entière.

Le *Comité des Régions*, créé sous l'impulsion allemande par le traité de Maastricht, voit ses membres allemands être déterminés par une procédure complexe à laquelle participe le Gouvernement fédéral (qui propose les candidats), les Länder qui les nomment, mais aussi les municipalités et les communes, qui doivent être associées à ce processus (3 des 24 membres sont nommés par celles-ci), alors qu'initialement les Länder avaient essayé de monopoliser la procédure de nomination des membres du Comité des régions.

## **15. GRECE**

### **15.1 Principes**

#### **- Identification**

Il n'existe pas de disposition qui énumère de façon directe, expresse et complète les fondements, les principes et les objectifs de la politique étrangère. Toutefois dans le droit interne - Constitution, lois, règlements, arrêts - on trouve parfois des dispositions qui se rapportent explicitement ou implicitement à cette question.

Il en est ainsi en particulier de l'art. 2.2 de la Constitution de 1975 qui dispose que *"la Grèce, se conformant aux règles de droit international généralement reconnues, poursuit l'affermissement de la paix et de la justice, ainsi que le développement des relations amicales entre les peuples et les Etats"*. De même, selon l'art.108 de la Constitution, *"l'Etat veille aux conditions de vie de la diaspora hellénique et au maintien de ses liens avec la Mère Patrie"*. *"Il veille également à l'instruction et à la promotion sociale et professionnelle des Hellènes qui travaillent en dehors du territoire national"*. D'ailleurs la loi organique n° 419 de 1976 du Ministère des Affaires étrangères qui énumère les compétences de ce dernier, cite aussi la *protection à l'étranger des droits et intérêts helléniques*, étatiques et privés (art. 1.1 et 2).

Les *coutumes internationales et les traités* internationaux approuvés par une loi, ainsi que les décisions des organisations internationales qui sont obligatoires pour la Grèce et immédiatement exécutoires dans son ordre juridique interne ou introduites dans ce dernier font partie intégrante du droit interne et constituent ainsi une source de droit. Ils peuvent par conséquent instituer ou définir des objectifs de politique étrangère (c'est par exemple le cas de la Charte des Nations Unies).

La Grèce en tant que pays démocratique, s'inspire d'un certain nombre de *valeurs* dans l'exercice de sa politique étrangère. Ainsi, l'art. 2.1 de la Constitution dispose que "le respect et la protection de la valeur humaine constituent l'obligation primordiale de la République". L'art. 25 précise que les droits de l'Homme sont placés sous la garantie de l'Etat et que "la reconnaissance et la protection par la République des droits fondamentaux et imprescriptibles de l'Homme visent à la réalisation du progrès social et de la justice".

### **- Mécanismes de contrôle**

Il n'y a pas de mécanismes spécifiques de contrôle du respect des valeurs démocratiques et des droits de l'Homme. Tous les actes qui se rapportent à la négociation et à la conclusion de traités sont considérés en Grèce comme des actes de Gouvernement et sont insusceptibles de contrôle juridictionnel.

### **15.2 Mise en œuvre**

La politique étrangère est menée par l'exécutif sous le contrôle plus ou moins passif du législatif, les juges n'intervenant essentiellement que pour appliquer le droit international en droit interne.

### **- Le législatif**

Les affaires extérieures relèvent de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. Le Parlement peut donner des conseils et formuler des *vœux* concernant la politique étrangère du pays, mais il ne peut pas la faire lui-même. Il peut encore contrôler le Gouvernement pour sa politique étrangère (art. 70.6 de la Constitution), voire même le renverser par une *motion de censure* (art. 84), mais *il n'a pas le droit de l'obliger par exemple à conclure tel ou tel traité*.

Cependant le Parlement *intervient obligatoirement d'après la Constitution dans la procédure de conclusion des traités, pour certaines catégories d'entre eux*, qui couvrent un très grand nombre d'actes conventionnels. En effet l'art. 36.2 dispose que "les traités de commerce, ceux qui concernent l'imposition, la coopération économique ou la participation à des organisations ou unions internationales, ainsi que ceux qui comportent des concessions par lesquelles, selon d'autres dispositions de la Constitution, rien ne peut être disposé sans la loi ou qui grèvent individuellement les Hellènes, ne prennent effet qu'après avoir été approuvés par une loi formelle". Cette participation du Parlement à la procédure de conclusion des traités n'a pas le sens d'une participation à l'acte de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation du traité, mais elle constitue une condition nécessaire pour la validité du traité de point de vue du droit interne.

L'approbation parlementaire qui doit en principe intervenir avant la ratification du traité par le chef de l'Etat ou son acceptation par le Gouvernement, est toujours donnée par une loi qui a une force supérieure à toutes les autres lois et qui a une triple fonction :

- a) elle autorise le pouvoir exécutif à conclure les traités,
- b) elle incorpore ces derniers dans l'ordre hellénique,

c) elle donne l'ordre législatif aux autorités et aux citoyens pour l'exécution des traités à l'intérieur de l'Etat.

Le Président de la République et le Ministre des affaires étrangères peuvent cependant, après l'approbation législative du traité, *ne pas procéder à la ratification ou l'acceptation du traité*, si l'intérêt du pays l'exige, ou même les retarder. Ils peuvent encore *formuler des réserves* au moment de sa ratification ou de son acceptation, à condition que celles-ci soient licites au regard du droit international, *mais aussi dénoncer des traités*, sans avoir besoin de l'approbation du Parlement, même si celle-ci était nécessaire pour la conclusion du traité.

### **- L'exécutif**

*Le Président* exerce toutes les compétences qui lui ont été expressément confiées par la Constitution. Encore a-t-il *toujours besoin du consentement du Gouvernement* sous la forme du contreseing du ministre compétent. Il *représente l'Etat* sur le plan international et déclare la guerre, *il conclut les traités de paix, d'alliance, de coopération économique et de participation à des organisations ou unions internationales.* (art. 36.1 de la Constitution). Il a la compétence exclusive pour *ratifier* tout autre traité qui, conformément au droit international requiert une ratification pour être valablement conclu. Il *délivre les lettres de créance* aux missions diplomatiques envoyées à l'étranger et *reçoit* les lettres de créance des ambassadeurs étrangers. Il convoque également le Conseil des chefs des partis politiques représentés au Parlement, afin d'examiner des questions importantes de politique étrangère intéressant la Grèce.

Selon l'art. 82 de la Constitution "*le Gouvernement détermine et dirige la politique générale du pays conformément aux dispositions de la Constitution et des lois.*" Il en va ainsi de la politique étrangère. Par conséquent toutes les compétences externes, quelles qu'elles soient, appartiennent au Gouvernement sauf celles qui, d'après la Constitution, sont expressément du ressort du Président de la République.

En ce qui concerne *les traités* en particulier, en dehors de ceux qui ne sont pas visés par l'art. 36.1 de la Constitution et de ceux qui n'ont pas besoin, selon le droit international de ratification ou d'adhésion, les autres sont directement *conclus par les organes du Gouvernement* par acceptation ou approbation, par échange de lettres ou de notes ou simplement par signature.

*Le Ministre des affaires étrangères* conclut généralement tous les traités qui relèvent de la compétence du Gouvernement sans avoir besoin de produire des pleins pouvoirs. Il va de soi que pour les traités importants il agit sur instruction du Cabinet des ministres ou du Premier Ministre. *Les autres ministres pour pouvoir signer des accords internationaux doivent être munis de pleins pouvoirs délivrés par le Président* de la République et le plus souvent par le Ministre des affaires étrangères. *C'est au Conseil de Ministres qu'il appartient de reconnaître internationalement un Etat étranger.*

### **- Le peuple**

Le recours au peuple pour trancher des questions de politique étrangère est tout à fait exceptionnel. Cependant la possibilité existe en droit. Selon l'art. 44.2 de la Constitution de 1975, amendée sur ce point en 1986, "*le Président de la République proclame par décret le référendum sur les questions nationales graves, à la suite d'une décision prise à la majorité absolue du nombre total des députés, sur proposition du Conseil des Ministres*".

## **16. HONGRIE**

### **16.1 Principes**

#### **- Identification**

La Constitution détermine les fondements juridiques de la politique étrangère. Selon l'art. 5 de la Constitution "dans la République de Hongrie l'Etat protège la liberté et le pouvoir du peuple, *l'indépendance et l'intégrité* territoriale du pays et les frontières fixées par les traités internationaux". Selon l'art.6 "la République de Hongrie *refuse la guerre* comme moyen de résoudre les différends entre les nations et s'abstient de recourir à l'emploi de la force ou à la menace de l'emploi de la force contre l'indépendance et l'intégrité territoriale d'autres Etats". La République de Hongrie se considère *responsable du sort des Hongrois* vivant en dehors de ses frontières.

Selon l'art. 7 de la Constitution l'ordre juridique de la Hongrie *accepte les règles universellement reconnues du droit international* et garantit l'harmonie entre ses engagements contractés dans le domaine du droit international et le droit interne. L'art. 8. déclare que la Hongrie reconnaît les *droits fondamentaux*. Leur respect et leur protection sont une obligation primordiale pour l'Etat.

*La réciprocité et la non-intervention dans les affaires intérieures* d'autres Etats sont des principes fondamentaux. Cependant la Hongrie accorde une importance primordiale à *la protection des minorités* vivant dans des pays voisins. La violation des droits de l'homme ne peut par conséquent pas être considérée comme une affaire intérieure d'un pays.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Les tribunaux dans leur rôle administratif *peuvent annuler les actes individuels administratifs* violant les droits de l'individu intéressé. Le contrôle de la constitutionnalité des lois, règlements et d'autres instruments juridiques de la direction de l'Etat, est assuré par la *Cour constitutionnelle*. En principe un traité international qui a été ratifié par le Parlement, inséré et publié dans la forme de loi, pourrait être annulé par la Cour Constitutionnelle pour cause d'inconstitutionnalité. Mais *dans la pratique* la Cour constitutionnelle a déclaré plusieurs fois *son incompétence* en matière de contrôle de constitutionnalité des lois concernant les traités internationaux. La Cour Constitutionnelle n'a pas encore pris de décision dans ce domaine.

### **16.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

En Hongrie *c'est l'Assemblée Nationale qui détermine les principes fondamentaux de la politique étrangère*. Elle adopte la Constitution du pays et *elle conclut les traités internationaux primordiaux* du point de vue des relations extérieures (art. 19.3 de la Constitution).

Une *commission permanente des affaires étrangères* examine les projets de traités avant d'être conclus par le Parlement. Des débats parlementaires peuvent avoir lieu sur la politique étrangère. Des questions et des interpellations peuvent être adressées au Gouvernement. La commission demande aussi souvent des rapports du Gouvernement sur des sujets précis.

#### **- L'exécutif**

*Le Président* de la République est chef de l'Etat. Selon l'art. 30 A *il représente* l'Etat hongrois, *il conclut les traités* internationaux, mais si l'objet du traité relève de la compétence du législateur, le consentement préalable du législateur est requis. Le Président *nomme et agrée les ambassadeurs* et les ministres plénipotentiaires. Pour toutes ces fonctions le *contrescand* du Premier ministre ou du ministre compétent est indispensable. Par conséquent le rôle du Président est plutôt symbolique.

*Le Gouvernement* assure l'exécution des lois, *il conclut des traités* internationaux (art. 35.1 de la Constitution). D'une part, il assure donc *l'exécution* des principes fixés par l'Assemblée nationale dans la pratique des relations internationales, et d'autre part, il a des compétences autonomes dans la conclusion des traités internationaux. Les ministres aussi peuvent conclure des traités internationaux dans le cadre de leur spécialité.

## **- Le peuple**

Selon la loi n°XVII de 1989 sur le référendum, peuvent constituer l'objet d'un *référendum* toutes questions relevant des attributions du Parlement, sauf exceptions prévues par la loi. En principe les questions relatives aux orientations de la politique étrangère peuvent faire l'objet d'un référendum. Cependant *l'exécution des obligations prises dans les engagements du droit international* et les lois promulguant ces traités sont des objets *exclus*. En pratique l'Assemblée nationale a toujours refusé d'organiser un référendum sur la question de l'adhésion du pays à l'OTAN, bien qu'une initiative de plus de cent mille personnes ait été signée en ce sens.

## **17. ITALIE**

### **17.1 Principes**

#### **- Identification**

Les fondements juridiques de la politique étrangère, tant en ce qui concerne les principes et les objectifs essentiels de la politique étrangère, qu'en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des organes chargés de sa mise en œuvre, sont prévus par la Constitution. L'art. 10 règle la question des rapports entre l'ordre juridique italien et les règles généralement reconnues du droit international, la condition légale des étrangers en Italie, le droit d'asile et la prohibition d'extradition pour des crimes politiques. Ces règles doivent être coordonnées avec l'art. 26 qui concerne l'extradition de citoyens italiens. Selon l'art. 11 l'Italie *refuse l'utilisation de la guerre* pour résoudre les conflits internationaux ; d'autre part *les limitations de souveraineté sont permises dans l'objectif de construire un ordre de paix et de justice entre les nations*.

*La démocratie, l'Etat de droit et la protection des droits de l'Homme* ne sont pas explicitement mentionnés en tant qu'objectifs de la politique étrangère. Cependant ils peuvent se voir accorder un effet à travers l'art. 11, puisque le refus de la guerre par l'Italie est justifié par sa volonté de contribuer à la protection de la liberté des peuples. Ce point de vue est appuyé par le fait que les limitations de souveraineté étatique sont permises, dans la mesure où cela pourrait favoriser la paix et la justice entre les nations.

Les règles généralement reconnues du droit international ont des effets directs en droit interne selon l'art.10 de la Constitution. Cependant il ne faut pas oublier que l'ordre juridique italien est dualiste dans le sens où les autres normes internationales n'ont pas un effet direct.<sup>13</sup>

L'asile doit être donné aux étrangers qui n'ont pas le droit d'exercer dans leur propre pays les droits et libertés garantis par la Constitution italienne, et les citoyens italiens et les étrangers ne peuvent pas être extradés pour des raisons politiques.<sup>14</sup>

### - Mécanismes de contrôle

Le contrôle parlementaire est considéré comme assurant le respect des principes s'imposant lors de la définition de la politique étrangère. *La Cour constitutionnelle intervient aussi dans ce domaine.* C'est le cas lorsque les articles 10 et 11 précités sont violés ou si une disposition régionale ne se conforme pas à l'obligation de respecter les engagements internationaux de l'Etat. En outre, selon la Cour Constitutionnelle il y a une violation de la Constitution si un acte normatif de l'UE est incompatible avec les principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel ou avec les dispositions concernant les droits et les libertés fondamentales. Cependant, les actes de l'UE ne pouvant pas être soumis au jugement de la Cour constitutionnelle, cette Cour déclare inconstitutionnelles les lois ou autres actes juridiques mettant en œuvre en droit italien ces actes communautaires.

## 17.2 Mise en œuvre

### - Le législatif

Le Parlement et le Gouvernement sont responsables de l'élaboration des principes fondamentaux gouvernant la politique étrangère. Ainsi lors de l'investiture du Gouvernement, *le Parlement approuve son programme de politique générale* qui comporte des chapitres consacrés à la politique étrangère. Mais le Parlement peut intervenir à tout moment à la formation de la politique étrangère en *adoptant des documents* ad hoc ou en posant des *questions* au Cabinet. Un débat peut ainsi être lancé et *des directives peuvent être données* aux ministres.

Des réglementations spéciales prévoient la communication de projets d'actes normatifs de l'UE au Parlement avant leur adoption, mais la coopération effective entre le Cabinet des ministres et le Parlement dépend des intérêts politiques des institutions concernées. *Le Parlement doit autoriser la ratification des traités internationaux les plus importants* (effectuée par le chef de l'Etat) et dispose du pouvoir de *décider de l'état de guerre* (qui lui aussi doit être déclaré par le chef de l'Etat par un acte formel). Cependant il n'y a pas de règles qui prévoient spécifiquement l'autorisation parlementaire d'actions unilatérales : dénonciation de traités, retrait de réserves, reconnaissance d'Etats étrangers etc.

De même *il n'y a pas de disposition constitutionnelle obligeant le cabinet d'informer le Parlement concernant ses futures actions et d'obtenir son autorisation.* Et dans la pratique, bien que la Constitution pourrait laisser voir que telle était la volonté du constituant, cela ne se passe pas ainsi.

---

<sup>13</sup> Une exception existe cependant concernant les normes communautaires qui en vertu d'une jurisprudence consentie de la Cour de Justice des Communautés européennes bénéficient d'un effet direct dans tous les Etats membres de l'Union.

<sup>14</sup> Mais le génocide est exclu de ces dispositions, voir les articles 10 et 26 de la Constitution.

## **- L'exécutif**

Le chef de l'Etat n'est pas compétent en matière d'adoption de la politique générale de l'Etat. Il est interdit au *Président* d'avoir un rôle actif en ce qui concerne l'activité politique du Gouvernement. Mais il peut participer à la mise en œuvre de la politique étrangère à l'occasion de réunions bilatérales. Dans ce cas *il doit respecter les directives* du Gouvernement et du Parlement en la matière. Il est d'ailleurs en général accompagné par le ministre des affaires étrangères. Il *accepte les lettres de créance des diplomates étrangers et accrédite les diplomates italiens* à l'étranger. Il *ratifie* enfin sur la base d'une autorisation parlementaire les traités internationaux négociés par le Gouvernement, lorsque soit ils ont une nature politique, soit ils impliquent l'établissement d'arbitrages internationaux et de juridictions, soit lorsqu'ils requièrent des modifications territoriales.

Au Gouvernement il y a *trois ministres* compétents en la matière : le ministre des affaires étrangères, le ministre du commerce extérieur et le ministre des affaires européennes. Le Premier Ministre peut aussi intervenir dans ce domaine, spécialement lorsqu'il s'agit de trancher de questions importantes. C'est le *Premier Ministre* qui *représente* l'Italie dans des conférences internationales. Le Cabinet des ministres *approuve les directives* à suivre dans le domaine des relations internationales et dans le domaine de l'UE, ainsi que *les projets de traités* internationaux qui ont un caractère militaire ou politique. Le ministre des affaires étrangères a une certaine discrétion quant à l'application des décisions du Cabinet des ministres et il est responsable de la négociation des traités internationaux, même s'ils tombent dans le cadre des compétences d'autres ministres.

## **- Le peuple**

Un *référendum* a été organisé en 1989. Il visait à l'adoption d'une directive pour l'établissement d'un Gouvernement européen et l'investiture du Parlement européen de la mission de rédiger une Constitution européenne. Une large majorité a approuvé le texte et le résultat du référendum a été considéré comme la base d'une adhésion italienne aux nouveaux progrès de l'intégration européenne. Cependant un référendum populaire *d'abrogation des décisions parlementaires autorisant la ratification* de traités internationaux n'est *pas permis*. La Cour Constitutionnelle a conclu de cela que les décisions parlementaires visant à *l'exécution* des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne ne peuvent pas être abrogées par référendum.

## **- Les collectivités décentralisées**

*Seul l'Etat a le pouvoir de conclure des traités en Italie*. Les régions sont cependant autorisées à établir des *contacts* promotionnels avec les autorités d'autres Etats du même niveau territorial et à avoir avec elles des échanges de vues sur des sujets d'intérêt commun. Elles peuvent aussi entretenir des relations directes avec les autorités de l'UE. L'importance de la coopération transfrontière va ainsi en s'agrandissant.

## **18. KIRGHIZSTAN**

### **18.1 Principes**

#### **- Identification**

Les principes essentiels de la politique étrangère sont inscrits dans la Constitution. Le préambule proclame l'attachement de la République aux principes moraux qui existent généralement parmi les peuples du monde, en tant que communauté libre et démocratique. Dans l'art. 9.4 de la Constitution il est proclamé que la République de Kirghizstan aspire à un *monde équitable, à une coopération*

*mutuellement bénéfique parmi les peuples, au règlement de problèmes mondiaux ou régionaux de façon pacifique, à l'observation des principes conventionnels du droit international.* Par conséquent les actions qui affectent la cohabitation paisible des peuples, la propagation et l'instigation de conflits internationaux sont prohibées. Les traités ratifiés font partie du droit interne. L'art. 15 proclame la dignité humaine en tant que droit absolu.

### **- Mécanismes de contrôle**

La Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnels les actes normatifs qui contreviennent à la Constitution.

## **18.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

Conformément à la Constitution (art. 58) le Parlement détermine les directions majeures de la politique du pays. *Il ratifie et dénonce les traités.* Il décide aussi des cas de guerre et de paix, ainsi que de l'utilisation des forces armées.

### **- L'exécutif**

*La mise en œuvre de la politique étrangère est assurée par le Président* qui donne des missions au Premier Ministre. Selon l'art. 42 de la Constitution, *le Président représente l'Etat* dans les relations internationales. En conformité avec l'art. 46, il peut *entamer des négociations, signer des traités* bilatéraux et les soumettre à l'appréciation du Parlement. Selon l'art. 20.1, Chapitre II de la Loi sur le Gouvernement, celui-ci peut élaborer et *soumettre à l'appréciation du Parlement les principes applicables en matière de politique étrangère.* Il est aussi chargé de prendre des mesures d'exécution, de garantir le respect des traités ratifiés par le Parlement, de décider de la conclusion de traités bilatéraux et de les prolonger ou les dénoncer. Selon l'art. 21 de la Loi, le Premier Ministre a le droit de soumettre des propositions pour la formulation de la politique étrangère au Président et au Gouvernement. Il peut aussi représenter le pays lors des réunions internationales, ainsi que signer des accords bilatéraux.

## **19. LETTONIE**

### **19.1 Principes**

Les principes essentiels de la politique étrangère de la République de Lettonie sont :

- a) l'intégration dans les structures européennes,
- b) l'extension de la coopération entre les Etats baltiques,
- c) les relations bilatérales dans le cadre de la coopération régionale,
- d) l'activation dans les organisations internationales économiques et financières.

### **19.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

*Les principes essentiels de la politique étrangère sont élaborés par le Parlement qui ratifie les traités* multilatéraux. La ratification par le Parlement est indispensable pour tous les traités qui touchent à des sujets devant être décidés par la loi.

## **- L'exécutif**

*Le Président représente internationalement l'Etat. Il accrédite les représentants du pays à l'étranger et reçoit les lettres de créance des représentants étrangers. Il met en œuvre les décisions du Parlement concernant la ratification des traités.*

## **- Le peuple**

Selon l'art. 73 de la Constitution *les traités ne peuvent être soumis à référendum.*

## **20. LIECHTENSTEIN**

### **20.1 Principes**

#### **- Identification**

Il y a incorporation automatique du droit international au droit interne. L'Etat est dans sa politique étrangère juridiquement *lié par la Charte des Nations Unies et les autres instruments internationaux ratifiés* (par exemple il y a reconnaissance de la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice comme étant obligatoire). En outre l'Etat est tenu de se conformer aux décisions obligatoires prises par des organisations internationales auxquelles il adhère (exemple les décisions obligatoires du Conseil de Sécurité des Nations Unies). Enfin il y a une obligation politique de se conformer aux principes de l'Acte Final d'Helsinki de 1975 de la CSCE qui régissent les relations mutuelles des Etats participants.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Il y a un contrôle a posteriori de compatibilité des normes avec les traités.

### **20.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

L'influence du *Parlement* s'est développée au cours de vingt dernières années. Il existe une *commission parlementaire permanente* concernant les affaires étrangères. L'art. 8.2 de la Constitution prévoit que *les traités de cession de territoire ou d'aliénation de biens d'Etat, les traités portant sur les droits de souveraineté ou les droits régaliens, ceux apportant une charge nouvelle à la principauté ou à ses citoyens ne peuvent être conclus qu'avec l'assentiment de la Diète. La dénonciation des traités ne peut se faire sans le consentement, au moins tacite, du Parlement.*

#### **- L'exécutif**

Dans les relations internationales *le Prince représente l'Etat*, sous réserve du concours nécessaire du Gouvernement responsable. Le Prince jouit du droit de *ratification* des traités, nécessitant à chaque cas la signature du Gouvernement.

#### **- Le peuple**

Tout traité international nécessitant l'approbation du Parlement est soumis au *référendum* facultatif. Tout traité approuvé par le Parlement est soumis au référendum soit par une décision du Parlement lui-même soit sur demande de 1500 électeurs.

## **21. LITUANIE**

### **21.1 Principes**

Les fondements juridiques de la politique étrangère sont la Constitution, les lois autres actes pris par le Parlement, le programme d'activités du Gouvernement, les directives du Gouvernement, les décisions et les conclusions de la Cour constitutionnelle.

Le chapitre 13 de la Constitution concerne spécifiquement la politique étrangère. Selon l'art. 135 *la Lituanie doit dans la conduite de la politique étrangère promouvoir les principes universels et les normes du droit international. Elle doit essayer de sauvegarder la sécurité nationale et l'indépendance ainsi que les droits fondamentaux, les libertés et le bien-être des citoyens ; elle doit participer à la création d'un ordre international sain, basé sur le règne du droit et la justice.* La propagande en faveur de la guerre est ainsi prohibée. Selon l'art. 137 les armes de destruction de masse et les bases militaires étrangères ne peuvent stationner sur le territoire du pays.

Il y a tant une influence directe qu'une *influence indirecte des valeurs* telles que la démocratie, les droits de l'Homme etc. sur la politique étrangère du pays. L'influence directe résulte de l'art. 135 de la Constitution et celle indirecte du fait que ces valeurs sont considérées comme des objectifs ultimes de l'Etat et de la société. La Constitution et les lois ont prévu des moyens appropriés et des garanties légales pour l'atteinte de ces objectifs.

Selon l'art. 136 la République de Lituanie *participera à des organisations internationales* pourvu qu'elles ne contredisent pas les intérêts et l'indépendance du pays. *Les traités* peuvent être considérés comme étant le fondement légal pour la conduite de la politique étrangère et pour l'établissement de principes et de buts de celle-ci, à condition qu'ils aient été ratifiés par le Parlement. Vu que l'objectif principal de la politique étrangère du pays est l'intégration aux alliances de l'Europe de l'Ouest, la politique étrangère du pays est largement influencée par celles-ci.

Parmi les lois constitutionnelles peut être mentionné l'Acte constitutionnel du 8 juin 1992 sur "Le non-alignement de la République de Lituanie aux alliances post soviétiques". Parmi les lois ordinaires peut être mentionnée la loi sur les traités internationaux de la République. Parfois le Parlement a pris des résolutions concernant des questions actuelles de politique étrangère : condamnation d'actes d'agression ou de terrorisme, reconnaissance de nouveaux Etats, approbation ou désapprobation d'actions politiques concrètes du Gouvernement.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Un contrôle juridictionnel n'existe que concernant les traités internationaux. Sur décision de la Cour constitutionnelle concernant la conformité ou non d'un traité international avec la Constitution, *le Parlement décide* de ratifier ou non le traité.

### **21.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

Selon l'art. 138, le Parlement *ratifie ou dénonce les traités qui concernent :*

- a) la modification des frontières du pays ;
- b) la coopération politique avec des pays étrangers, l'assistance mutuelle et les traités liés avec la défense internationale ;
- c) la renonciation d'utilisation ou de menace de la force et les traités de paix ;
- d) le stationnement et le statut de forces armées de la République sur le territoire d'un Etat étranger ;
- e) la participation de la République à des organisations internationales ;
- f) des accords multilatéraux ou les accords économiques de longue durée.

Parfois le Parlement a pris des *résolutions* concernant des questions actuelles de politique étrangère, comme par exemple la condamnation d'actes d'agression ou de terrorisme, la reconnaissance de nouveaux Etats, l'approbation ou la désapprobation d'actions politiques concrètes du Gouvernement. Selon l'art. 67.17 de la Constitution, le Parlement peut considérer d'autres questions de politique étrangère.

Le programme du Gouvernement joue un rôle essentiel pour la conduite de la politique étrangère. Celui-ci a le droit de prendre des directives et d'autres réglementations pour la mise en œuvre des lois. *Le Parlement examine le programme général des activités du Gouvernement pour décider s'il va octroyer son approbation.*

### **- L'exécutif**

*Le Président* de la République a probablement le pouvoir le plus important en matière de politique étrangère. Selon l'art. 84 de la Constitution :

- a) il gère les questions internationales et conduit avec le Gouvernement la politique étrangère ;
- b) il *signe les traités* et les soumet au Parlement pour ratification ;
- c) il *nomme ou rappelle* sur recommandation du Gouvernement les représentants du pays à l'étranger et auprès des organisations internationales ;
- d) il donne *des rapports annuels* au Parlement sur la situation en Lituanie et la politique interne et étrangère.

*Le Gouvernement soumet au Parlement* son programme, lequel comporte un volet relatif à la politique étrangère, et ne peut agir qu'après l'approbation de ce programme (art. 92 de la Constitution). Le Gouvernement est responsable de ses activités devant le Parlement.

### **- Le peuple**

Selon l'art. 9.1 de la Constitution "*les questions les plus importantes concernant la vie de l'Etat et le peuple sont prises par référendum.*" Il en va ainsi des questions les plus importantes concernant la politique étrangère. De tels référendums ont effectivement eu lieu. De plus, l'art. 68.2 de la Constitution prévoit l'initiative populaire.

## **22. MALTE**

### **22.1 Principes**

#### **- Identification**

Les articles 1 et 2 de la Constitution proclament l'attachement du pays aux principes de la démocratie et des droits fondamentaux. Son art. 1.3 dispose que Malte est un pays neutre qui

travaille activement pour la *paix, la sécurité et le progrès social parmi les nations, en adhérant à la politique de non-alignement, et en refusant de participer à une quelconque alliance militaire*. Ceci implique notamment :

- a) qu'aucune base militaire ne soit autorisée à stationner sur son territoire ;
- b) qu'aucune activité militaire ne soit autorisée à Malte, sauf sur demande du Gouvernement, en cas d'exercice du droit inhérent d'autodéfense, en cas de violation armée du territoire national, en vue de mettre en œuvre des actions décidées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, et quand il y a une menace pour la souveraineté, l'indépendance, la neutralité ou l'intégrité territoriale du pays ;
- c) mis à part les cas précités, aucune autre activité militaire ne peut avoir lieu à Malte, si elle peut conduire à la concentration de forces armées étrangères ;
- d) mis à part les cas précités est interdite la présence de personnel militaire étranger autre que celui participant à des activités civile (exception est faite également concernant un nombre raisonnable de personnel militaire technique qui contribue à la défense du pays) ;
- e) les chantiers navals du pays sont utilisés à des fins civiles et commerciales, mais aussi dans des limites raisonnables pour la réparation et la construction de vaisseaux militaires. Conformément au principe du non-alignement, les chantiers navals maltais ne peuvent être mis à la disposition des vaisseaux des deux superpuissances.

Un traité qui impose des devoirs ou confère des droits aux individus n'est source de droit interne que s'il est confirmé par une loi (Section 11 de l'Ordre sur l'Indépendance maltaise de 1964). Tout traité doit donc pour faire partie du droit interne faire l'objet d'une incorporation. Une fois incorporés en droit interne, les traités peuvent contenir des principes à respecter lors de la définition de la politique étrangère du pays.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Il y a un contrôle juridictionnel du respect des principes fixés par la loi et la Constitution (devant la première chambre de la Cour civile et puis devant *la Cour Constitutionnelle*). Les actes administratifs sont soumis à un contrôle juridique. L'administration doit agir sur la base d'une règle de droit préexistante, elle doit justifier son action en vertu d'une loi, si non son action sera *ultra vires*.

### **22.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

*Le rôle du Parlement est axé autour de la ratification et l'adoption de traités internationaux dans des lois internes*. L'Acte sur la ratification des traités (Acte V de 1983) prévoit les traités qui ne peuvent entrer en vigueur sans la ratification par le Parlement. Il s'agit de traités qui concernent le statut du pays en droit international, la sécurité de Malte, sa souveraineté, son indépendance, son unité et son intégrité territoriale (Section 3.1.a, b et 3.2) ainsi que les traités qui concernent les relations du pays avec une organisation internationale (Section 3.1.c et 3.2, résolution prise par le Parlement en ce sens).

D'autre part concernant *la dénonciation des traités*, l'art. 4 de l'Acte sur la Ratification des Traités prévoit que lorsque le pays cesse sa participation à un traité (dans les cas prévus par les § a, b ou c de la sub-section 1 de la Section), *le ministre des affaires étrangères doit en informer le Parlement et en présenter les raisons*.

Il y a aussi le *contrôle indirect* du Parlement concernant la conduite de la politique étrangère, qui s'exerce par les débats parlementaires, promus par le comité des affaires étrangères du Parlement.

Des questions peuvent aussi être adressées aux ministres et des informations sur la politique étrangère peuvent ainsi être obtenues.

#### **- L'exécutif**

*Le Président* n'est pas directement impliqué à la formulation de la politique étrangère, mais le Premier Ministre doit l'informer de la conduite générale de celle-ci. *C'est le Gouvernement qui fixe les principes de la politique étrangère du pays.*

#### **- Le peuple**

Il relève de la discrétion de l'exécutif de décider de l'éventuelle organisation d'un *référendum* concernant la détermination des principes applicables en matière de politique étrangère. Selon l'Acte sur le référendum (chapitre 237 de la Loi), *l'électorat peut demander un référendum.*

### **23. MOLDAVIE**

#### **23.1 Principes**

##### **- Identification**

Les principes et les objectifs de la politique étrangère sont à retrouver dans diverses sources du droit interne. En premier lieu la Constitution prévoit dans son préambule son attachement à des valeurs universelles telles que l'Etat de droit, la paix civile, la démocratie, les droits de l'Homme, la justice et le pluralisme politique. L'article 4 alinéa 2 de la Constitution prévoit que "en cas de divergence entre les *règles internationales en matière de droits de l'Homme* liant la République de Moldavie et le droit interne, ce sont toujours les premières qui priment". De même l'article 8 de la Constitution prévoit que "la République de Moldavie assume l'obligation de respecter la *Charte de l'Organisation des Nations Unies* et les traités qu'elle a signés, ainsi que de fonder ses relations avec d'autres Etats sur des principes généralement acceptés du droit international". Enfin l'article 11 de la Constitution proclame la neutralité permanente de la République de Moldavie. Celle-ci n'admet pas des troupes militaires des autres Etats sur son territoire.

D'autre part le 8 février 1995 le Parlement de la République de Moldavie a approuvé la "Conception de politique étrangère" qui contient les principes suivants : le principe du non-recours à la force ou la menace de la force, l'exclusion de la guerre en dehors des prévisions de la loi, *le principe du règlement pacifique des différends, la souveraineté de l'Etat, la coopération internationale, l'égalité et l'inviolabilité territoriale des Etats, la protection internationale des droits de l'Homme.* Les priorités de la politique étrangère du pays sont : la consolidation de l'indépendance et de la souveraineté de l'Etat, la garantie de son intégrité territoriale, la promotion des réformes socio-économiques nécessaire au bien-être de la population et l'harmonisation du droit interne avec les standards internationaux.

##### **- Mécanismes de contrôle**

La Cour Constitutionnelle exerce sur saisine le contrôle de la constitutionnalité des lois, des règlements et des décisions du Parlement, des décrets du Président de la République, des décisions du Gouvernement, ainsi que des traités internationaux dont la République de Moldavie est partie. Il n'y a pas eu jusqu'à présent de jurisprudence en la matière.

#### **23.2 Mise en œuvre**

## **- Le législatif**

Le Parlement *ratifie les traités* et accords internationaux et *approuve la "Conception de la politique étrangère"* du pays qui contient les principes directeurs de la politique étrangère. Il exerce aussi un contrôle sur la mise en œuvre de la politique étrangère. Des débats sont régulièrement tenus à ce sujet. Deux fois par an des rapports sont présentés au Parlement concernant la mise en œuvre de la politique étrangère. En cas de nécessité, le parlement peut demander au Ministre des Affaires Etrangères de lui présenter des explications sur des questions particulières. De plus c'est le Parlement qui approuve le budget du Ministère des Affaires Etrangères.

La Commission de la politique étrangère du Parlement est responsable des relations interparlementaires. Elle désigne les représentants du Parlement dans les autres organismes parlementaires internationaux. Sur proposition du Président de la République, elle approuve les candidatures des Ambassadeurs. Elle assure le suivi de la mise en œuvre de la "Conception de la politique étrangère" et, en cas de nécessité, son élaboration. Elle présente au Parlement tout projet d'une nature politique, juridique, sociale ou économique et l'accompagne d'un rapport détaillé.

## **- L'exécutif**

Conformément à l'article 77 de la Constitution, le *Président de la République représente l'Etat à l'étranger* et est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité et l'intégrité territoriale du pays. Il mène des pourparlers, *participe aux négociations, conclut des traités internationaux au nom de la République de Moldavie* (article 2 de la Loi concernant la conclusion, l'application, la ratification et la dénonciation des traités, des conventions et des accords internationaux) et les soumet, dans un délai établi par la loi, au Parlement pour ratification. Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, *accrédite et rappelle les représentants diplomatiques* de la République. Le Président de la République *reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants des autres Etats* dans la République de Moldavie. La ratification des traités conclus au nom de la République et leur dénonciation requièrent la signature du Président le contreseing du Ministre des affaires étrangères.

Le Gouvernement adopte un programme d'action en matière de politique étrangère conformément aux principes directeurs adoptés en la matière par le Parlement.

## **- Le peuple**

La possibilité de consultation du peuple par référendum est réglementée par la Constitution et la Loi sur le référendum n°1040 - XII du 26 mai 1992. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 66 (b), l'une des attributions fondamentales du Parlement est la déclaration du référendum. Selon l'article 75, sont soumis au référendum les problèmes les plus importants de la société et de l'Etat. Enfin l'article 88 prévoit que le Président de la République peut demander au peuple d'exprimer par référendum sa volonté en matière de questions d'intérêt national. Les dispositions adoptées par référendum ont une force juridique suprême et s'appliquent obligatoirement sur le territoire de la République. La question de l'adhésion de la République à une formation politique étatique ou le retrait d'une telle formation, sont réglées exclusivement par référendum.

## **24. PAYS-BAS**

### **24.1 Principes**

## **- Identification**

Selon l'art.90 "le Gouvernement doit promouvoir le développement du *respect international de la loi*". Cette disposition témoigne de l'importance majeure qu'accordent le Parlement et le Gouvernement à un ordre international fondé sur des normes universellement applicables.

L'art.91 concerne la conclusion des traités ; l'art. 92 prévoit *le transfert de pouvoirs à des organisations internationales* ; et les articles 96, 98 et 100 prévoient la défense de la couronne, *le maintien de la paix* et la déclaration de guerre.

Le droit international écrit et coutumier fait partie de l'ordre juridique interne. Il y a primauté des traités sur la loi. Les principes contenus dans des traités doivent donc être respectés lors de la détermination de la politique étrangère du pays. *Les valeurs telles que la démocratie et les droits de l'Homme sont prévues par des traités* auxquels les Pays-Bas font partie. Par conséquent elles s'imposent au Gouvernement même dans le cadre de la politique étrangère.

## **- Mécanismes de contrôle**

Mis à part le contrôle parlementaire il n'y a pas d'autre contrôle spécifique du respect des valeurs telles que la démocratie et les droits de l'Homme dans le cadre de la politique étrangère. Selon l'art. 120 de la Constitution la constitutionnalité des traités ne peut être jugée par les tribunaux.

## **24.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

*Il y a approbation parlementaire des traités (art. 91). Il en va de même concernant la dénonciation des traités et le retrait des réserves, mais cette intervention parlementaire n'est pas requise pour des actes unilatéraux tels que la reconnaissance d'Etats ou de Gouvernements.* Cependant l'accord du Parlement n'est pas nécessairement donné par un acte formel ; *il peut y avoir aussi une acceptation tacite des traités.* L'existence de comités parlementaires doit dans ce domaine aussi être mentionnée. Cependant ceux-ci ne sont pas investis de responsabilités particulières.

*D'autre part le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement, d'où un certain contrôle de celui-ci sur la conduite de la politique étrangère.* Il y a ainsi souvent des échanges de vues permettant au Gouvernement de prendre en compte les idées, les requêtes ou les objections du Parlement. Cependant *il n'est pas question d'une autorisation parlementaire des directives de politique étrangère.* Une fois par an, à l'occasion du débat sur le budget, la politique étrangère est soumise à une discussion.

### **- L'exécutif**

Selon l'art. 90 "le Gouvernement doit promouvoir le développement du respect international de la loi". *Il relève donc de la compétence du Gouvernement de gérer les relations internationales.* Exception majeure, l'approbation parlementaire des traités (art. 91 de la Constitution). Il en va de même concernant la dénonciation des traités et le retrait des réserves, mais cette intervention parlementaire n'est pas requise concernant les actes unilatéraux, comme la reconnaissance d'Etats ou de Gouvernements.

Traditionnellement le Ministre des affaires étrangères était chargé de l'élaboration de la politique étrangère du pays. Cependant l'accroissement de la coopération interétatique a conduit à rendre la distinction entre la politique interne et celle externe très floue. Les ministres responsables d'une certaine branche des affaires intérieures aspirent à prendre en charge aussi l'aspect extérieur de leurs responsabilités. D'autre part le rôle du Premier Ministre en la matière a aussi augmenté en raison du fait qu'il siège au Conseil européen où sont prises les décisions majeures en matière de politique étrangère.

#### **- Le peuple**

Il n'y a pas de possibilité de référendum ou d'initiative populaire en matière de politique étrangère.

## **25. NORVEGE**

### **25.1 Principes**

#### **- Identification**

La Norvège, dotée de la Constitution la plus ancienne en Europe, ne connaît que peu de normes écrites guidant la politique étrangère. C'est surtout les *coutumes constitutionnelles*, ainsi que les normes d'une nature quasi-légale ou politique qui s'appliquent en la matière. L'Acte sur le Service des affaires étrangères stipule les droits et obligations des agents concernés. Les normes légales ne donnent aucune définition des principes et des objectifs de la politique étrangère. Il n'y a pas de disposition imposant spécifiquement le respect des valeurs telles que *la démocratie, l'Etat de droit, les droits et les libertés individuelles* dans le cadre de la politique étrangère.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Un contrôle juridictionnel n'est ouvert que s'il y a *violation des droits d'un individu*.

### **25.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

Malgré le fait que la conduite de la politique étrangère est traditionnellement une prérogative du Roi, le Parlement a un certain pouvoir de contrôle de l'exécutif. Conformément à l'art. 26 de la Constitution, *le Parlement doit consentir à la ratification d'un traité dans trois cas* : si le traité requiert l'adoption d'une nouvelle législation interne, si le traité nécessite des actions budgétaires ou si le traité est important d'un point de vue légal et politique. Il en va de même si l'Etat adhère à un engagement international. Par contre *le retrait d'un traité ne requiert pas l'autorisation parlementaire*. En pratique le Gouvernement devrait donc toujours consulter le Parlement avant de prendre des décisions importantes en la matière. Ce genre de consultations peut avoir lieu au sein de *comités*, ici au sein du comité des relations internationales.

#### **- L'exécutif**

Le Roi n'est que formellement le chef de l'Etat. En fait c'est le Gouvernement qui est responsable de la conduite de la politique étrangère.

#### **- Le peuple**

Le référendum et l'initiative populaire ne font pas partie ordinaire du système. *De façon extraordinaire* cependant le Parlement a pu décider d'organiser un référendum. Cela a concerné l'adhésion de la Norvège à l'Union Européenne.

## **26. POLOGNE**

### **26.1 Principes**

#### **- Identification**

La Constitution ne contient que des dispositions très générales concernant les fondements juridiques de la politique étrangère. Les traités, considérés comme étant une source de droit interne, établissent les objectifs de celle-ci. Les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la démocratie et l'Etat de droit sont considérés comme des principes qui s'appliquent tant à la politique interne qu'externe. Vu la volonté du pays de s'intégrer aux structures de l'Europe de l'ouest, il y a en pratique une grande influence des principes de ces organisations sur la formulation de la politique étrangère.

#### **- Mécanismes de contrôle**

L'art. 188 de la Constitution prévoit un Tribunal Constitutionnel qui sera entre autres chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois et des traités. L'art. 79 de la Constitution accorde à toute personne ayant fait l'objet d'une atteinte portée à ses droits ou libertés constitutionnels le droit d'adresser une requête à la Cour constitutionnelle. La Cour est alors chargée de rendre une décision sur la conformité avec la Constitution d'une loi ou d'un autre texte normatif qui aurait servi à l'organe public d'administration comme fondement à sa décision finale concernant les droits, libertés ou obligations de l'individu énumérés dans la Constitution.

### **26.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

Il y a chaque année au sein du Parlement une discussion sur les principes essentiels de la politique étrangère. Un rapport est présenté par le ministre des affaires étrangères en vue de son adoption par le Parlement. Des rapports spécifiques peuvent aussi être requis. L'art. 89 de la Constitution prévoit les catégories de traités dont la ratification et la dénonciation doivent être effectuées par une loi. Il s'agit des traités concernant les frontières de l'Etat ou les alliances défensives, des traités pouvant entraîner un engagement financier de l'Etat ou de ceux concernant des matières soumises à un régime législatif et qui doivent être réglementées sous forme de texte législatif. L'art. 87 de la Constitution détermine les sources de droit universellement contraignant en Pologne, à savoir la Constitution, les lois, les accords internationaux ratifiés, et les règlements. L'art. 90 introduit un principe nouveau, qui permet à la Pologne, en vertu d'accords internationaux, de déléguer à une organisation ou une institution internationale les compétences des organes de l'autorité étatique en certaines matières.

#### **- L'exécutif**

Selon l'art. 146 de la Constitution, le Conseil des Ministres conduit la politique étrangère de la République. Selon l'art. 133 le Président est le représentant suprême du pays dans les relations internationales. Le Président est aussi investi par cet article d'un pouvoir général de surveillance dans le cadre des relations internationales. Ce pouvoir est en contradiction avec la compétence prévue par l'art. 142 au profit du Ministre des Affaires Etrangères de gérer les relations avec des Etats tiers et avec les représentants polonais à l'étranger. Si aucune législation préalable n'est nécessaire, le

Président ratifie et dénonce les traités internationaux ; il est aussi chargé d'en informer le Parlement et le Sénat.

### **- Le peuple**

Concernant les intérêts supérieurs de l'état, la possibilité de tenir un référendum est prévue. Ces intérêts peuvent, naturellement, comprendre la politique étrangère.

## **27. PORTUGAL**

### **27.1 Principes**

#### **- Identification**

La Constitution établit les principes juridiques de la politique étrangère. *L'art. 7.1 de la Constitution de 1976 énonce les principes généraux qui régissent la politique étrangère.* Ils sont conformes à ceux prévus par les deux premiers articles de la Charte des Nations Unies. Les paragraphes 2 et 3 du même article définissent les axes principaux de l'activité à déployer par les organes du pouvoir investis de l'exercice du *ius tractuum*. Le paragraphe 4 fait *une place spéciale aux relations avec les pays de langue portugaise.* Les paragraphes 5 et 6 sont enfin *le résultat de l'intégration européenne.* Ils ont été insérés dans la Constitution afin de pallier les problèmes de souveraineté soulevés par le traité de Maastricht.

D'autres dispositions concernent la politique étrangère du pays. C'est le cas de l'art. 15 qui concerne les droits et devoirs des étrangers, des apatrides, des citoyens de l'Union Européenne, des citoyens de langue portugaise. L'art. 33.5 concerne l'extradition, *l'expulsion et droit d'asile.* L'art. 78 d du n° 2 concerne les relations culturelles. L'art. 163 f traite de *la participation du Parlement à la construction européenne* et l'art. 197 f du n° 1 du devoir d'information du Parlement en la matière. L'art. 9 a concerne enfin le devoir pour l'Etat d'assurer l'indépendance nationale et de promouvoir les conditions nécessaires à cette fin.

Les principes et normes du droit international général ou commun font partie intégrante du droit portugais (art. 8.1). Les règles conventionnelles dûment ratifiées ou approuvées et publiées dans le Journal Officiel sont en vigueur dans l'ordre juridique portugais pour autant qu'elles obligent internationalement le pays (art. 8.2). Toutes les normes émanant d'organisations internationales entrent directement en vigueur dans l'ordre interne, si cela découle des traités respectifs (art. 8.3).

Les traités d'importance majeure, comme celui de Maastricht qui a conduit à une révision de la Constitution en 1992 influencent la formation de la politique étrangère.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Tous les tribunaux sont compétents pour *apprécier la constitutionnalité* (art. 204). La dernière instance est la Cour Constitutionnelle (articles 210.1 et 212.1). Il y a eu plusieurs saisines des tribunaux à propos de la constitutionnalité de traités, de conventions et accords, étant donné la position infra-constitutionnelle, mais supra-légale que décerne la Constitution aux conventions internationales.

### **27.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

*Le Parlement approuve les conventions portant sur les matières incluses dans sa compétence réservée* (articles 164 et 165) ; les traités relatifs à la participation du Portugal dans des organisations internationales ou bien les traités d'amitié, de paix, de défense, de rectification des frontières ou ayant trait à des affaires ou matières militaires, ainsi que tous ceux que le Gouvernement lui a soumis à cet effet. Le manque d'approbation empêche la ratification du traité (art. 135 b). Il n'y a approbation parlementaire préalable donc que pour les conventions et pour certains traités internationaux *ratione materiae* (art. 161 i), pour déclarer la guerre et la paix (id. n) - sauf en cas d'agression effective ou imminente (art. 135 c) -.

### **- L'exécutif**

*Le Président* de la République en tant que chef de l'Etat, assure la *représentation* du pays à l'étranger. Il est garant de l'indépendance nationale et de l'unité de l'Etat (art. 120 de la Constitution). Il *nomme* moyennant proposition du Gouvernement les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires ; il *reçoit des lettres de créance* des représentants diplomatiques étrangers, il *ratifie les traités* internationaux une fois approuvés, il *déclare la guerre* en cas d'agression effective ou imminente *et fait la paix* (art. 135), il peut enfin opposer son *veto* à la *demande de ratification* de traités (art. 278.1), ainsi que remettre à la Cour Constitutionnelle, pour appréciation de leur légitimité, tant les traités que les accords ou conventions internationales.

Il revient au *Gouvernement d'approuver les traités* qui ne sont pas de la compétence de l'Assemblée (art. 197 c du n°1), ainsi que *proposer* au Président de déclarer la guerre ou la paix (id. g du même n°1). Tout acte du Président requiert *le contreseing* du Gouvernement sous peine d'inexistence juridique (art.140). En accord avec le Gouvernement le ministre des affaires étrangères a la tâche de formuler, coordonner et exécuter la politique étrangère du pays.

### **- Le peuple**

Peuvent être soumises à *référendum* toutes les questions de grand intérêt national devant faire l'objet d'une loi ou d'une convention internationale (art. 115.3).

### **- Les collectivités décentralisées**

L'art. 197 de la Constitution fait incombler la conduite de la politique étrangère au Gouvernement. *Les régions autonomes* (Madère et Açores) sont appelées à *participer à la négociation* des accords (art. 227t du n° 1). Elles sont d'ailleurs libres d'établir des *relations de coopération* avec des entités régionales étrangères, en conformité avec les orientations établies par les organes de souveraineté (al. u).

## **28. ROUMANIE**

### **28.1 Principes**

#### **- Identification**

La Constitution précise dès son premier titre intitulé "Principes généraux" que la Roumanie entretient et développe des *relations pacifiques* avec tous les Etats (art. 10). La Constitution reprend le contenu de la Déclaration de l'Assemblée générale de l'ONU du 24 octobre 1970 sur les principes de droit international concernant les relations amicales et la coopération entre Etats, dans laquelle il

est demandé aux Etats de *s'abstenir du recours à la force* ou la menace de la force et de respecter le droit à l'égalité souveraine.

Le deuxième principe relatif à la politique étrangère auquel se réfère expressément l'art.10 de la Constitution, c'est le développement de relations de *bon voisinage* qui tend à devenir un principe généralement admis dans la vie internationale, et qui est souvent repris dans les résolutions de l'ONU.

Le troisième principe de politique étrangère contenu dans l'art. 10 de la Constitution, c'est l'engagement ferme assumé par l'Etat de respecter les principes et les autres *normes généralement admises du droit international*. En faisant partie du *jus cogens*, les principes fondamentaux du droit international ont une valeur impérative et doivent être respectés en tant que tels. Ceci résulte de l'art. 103 de la Charte de l'ONU. Bien que la majorité des normes impératives du droit international s'intègre dans le contenu des principes fondamentaux de celui-ci, l'art. 10 de la Constitution contient une mention distincte quant au respect des autres normes généralement admises du droit international.

Les traités ratifiés par le Parlement font partie du droit interne. Selon le Titre I de la Constitution, l'Etat roumain s'oblige à accomplir exactement et de bonne foi les obligations qui lui incombent en vertu des traités. Est donnée ainsi expression à un des principes les plus vieux des relations internationales, "*pacta sunt servanda*". Les traités ont la force juridique de la loi de ratification. Selon l'art. 20 en cas de conflit entre des traités portant sur les droits fondamentaux de l'homme et les lois internes, il y a primauté des réglementations internationales.

L'effort d'intégration du pays aux structures et alliances européennes et euro-atlantiques influence en pratique la formation de la politique étrangère. Plusieurs articles de la Constitution consacrent les valeurs de *la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme*. La Roumanie participe d'ailleurs à plusieurs traités et conventions internationales mettant en œuvre ces principes.

### **- Mécanismes de contrôle**

Le contrôle de l'observation des valeurs démocratiques incorporées dans les normes de droit interne ou de droit international est exercé par les juridictions internes et par la *Cour Constitutionnelle*, ainsi que par des mécanismes de protection établis par les conventions relatives à la protection des droits de l'Homme auxquelles la Roumanie fait partie. Les *traités doivent être conformes à la Constitution*. Soit ils sont donc ratifiés sous réserve, soit ils conduisent à une modification de la Constitution. Un contrôle de la constitutionnalité des traités peut être effectué avant la promulgation des lois. Même a posteriori il est possible de soulever une exception d'inconstitutionnalité devant les juges (art. 144 a et c de la Constitution). Un autre *contrôle, politique* cette fois, est exercé par le *Parlement*.

## **28.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

*Le Parlement approuve la politique étrangère du Gouvernement en acceptant le programme général* de celui-ci, ainsi que les rapports ou déclarations générales présentés ultérieurement par le Premier Ministre. Il peut à tout moment *retirer sa confiance* au Gouvernement en adoptant une motion de censure (art. 112 de la Constitution). Il peut poser des *questions* aux ministres et adresser des interpellations sur des aspects importants de la politique étrangère au Gouvernement ou à certains de ses membres. Le Gouvernement est tenu de présenter les documents et informations

requis par les parlementaires. Le Parlement peut influencer la définition de la politique étrangère surtout à l'occasion des débats et du vote sur le programme du Gouvernement soumis à son acceptation. Le Parlement *ratifie les traités et peut aussi les dénoncer*. Il adopte des déclarations, des messages, des appels sur des questions de politique étrangère.

### **- L'exécutif**

Le rôle central en matière de définition de la politique étrangère revient au *Président*. Il *représente l'Etat roumain* et est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays (art. 80.1 de la Constitution). Il peut consulter le Gouvernement au sujet de problèmes importants ou urgents. Il peut participer aux séances du Gouvernement au cours desquelles sont débattus des problèmes d'intérêt national portant sur la politique étrangère et il préside ces séances (art. 86 et 87 de la Constitution). Pourtant *l'avis du Gouvernement est consultatif*. Il adresse au Parlement des messages portant sur les principaux problèmes politiques de la nation (art. 88 de la Constitution), qui concernent pour une large partie la politique étrangère. Le Président *conclut* au nom de la République de Roumanie *les traités* négociés préalablement par le Gouvernement et soumis par la suite au Parlement en vue de leur ratification. Il *accrédite et rappelle* les représentants diplomatiques du pays sur proposition du Gouvernement et approuve la création, la suppression ou le changement de rang des missions diplomatiques. *Les représentants des pays étrangers sont accrédités auprès* du Président (voir l'art. 91 de la Constitution).

Le rôle du *Gouvernement* est d'assurer *la mise en œuvre* de la politique étrangère du pays conformément à son programme accepté par le Parlement. Ce rôle est accompli tant par son action exécutive concrète que par son activité normative de proposition des lois de ratification de traités. *Le programme du Gouvernement, une fois accepté par le Parlement devient obligatoire* pour le Gouvernement. Il en va de même concernant les rapports ou les déclarations de politique générale présentés par le Premier Ministre au Parlement, qui complètent ou modifient le programme initial. Le Gouvernement est en effet politiquement responsable devant le Parlement. Le ministre des affaires étrangères assure la réalisation de la politique étrangère du pays conformément aux réglementations légales et au programme du Gouvernement. En même temps il représente le pays dans les relations internationales, à côté du Président et du Premier Ministre.

### **- Le peuple**

Le Président peut après avoir consulté le Parlement demander au peuple de s'exprimer par *référendum* au sujet de problèmes d'intérêt national (article 90 de la Constitution), y compris en matière de politique étrangère. Par contre un droit à l'initiative législative populaire n'est pas prévu.

## **29. RUSSIE**

### **29.1 Principes**

#### **- Identification**

Dans le préambule de la Constitution le peuple de la Russie proclame son attachement aux droits de l'Homme, aux principes universellement reconnus de l'égalité de droit et de *l'autodétermination des peuples*, à l'intangibilité de la démocratie et de la *souveraineté* de la Russie. Il se reconnaît comme faisant partie de la communauté internationale.

L'art. 79 tout en affirmant la souveraineté de la Russie, stipule qu'elle peut participer aux unions interétatiques et leur *transférer une partie de ses attributions* conformément aux traités

correspondants, si cela n'entraîne pas une limitation des droits et libertés de l'Homme et du citoyen et n'est pas contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération.

*Les valeurs telles que la démocratie, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales figurent parmi les fondements du régime constitutionnel de la Fédération de Russie, auxquels aucune disposition de la Constitution ne peut contrevenir (art. 16), et d'autant plus les autres pouvoirs de l'Etat, y compris dans le domaine de la politique étrangère.*

Selon l'art. 15.4 de la Constitution, les principes et normes universellement reconnus du droit international ainsi que les traités font partie intégrante du droit interne. Il y a aussi *primauté des traités* internationaux sur le droit interne. Il n'y a pas de lois constitutionnelles fixant les objectifs et les principes de la politique étrangère. C'est dans des lois ordinaires que ceux-ci sont fixés. Par conséquent les principes posés par les traités s'imposent lors de la définition de la politique étrangère du pays.

### **- Mécanismes de contrôle**

En tant que garant de la Constitution *le Président* peut abroger les actes du Gouvernement, lequel selon la Constitution, prend des mesures pour mettre en œuvre la politique étrangère de la Russie (art. 80, 114, 115).

*La Cour constitutionnelle* de la Fédération statue sur la conformité à la Constitution des différents actes internes (des lois fédérales, actes du Président, du Conseil de la Fédération, de la Douma et du Gouvernement de la Fédération) y compris ceux qui touchent la politique étrangère. Elle statue aussi sur la conformité à la Constitution des traités non encore en vigueur. Un traité déclaré contraire à la Constitution ne peut entrer en vigueur (art. 91 de la Loi sur la Cour Constitutionnelle Fédérale).

## **29.2 Mise en œuvre**<sup>15</sup>

### **- Répartition verticale des pouvoirs**

Selon la Constitution de la Fédération (art. 71) *relèvent de la compétence de la Fédération de la Russie la politique étrangère et les relations internationales, les traités, les problèmes de la guerre et de la paix, les relations économiques extérieures etc.* Relève de la compétence conjointe de la Fédération et de ses sujets (art. 72) la coordination des rapports économiques (Loi du 18/3/92). *Les Républiques sont des participants autonomes aux rapports internationaux et économiques extérieurs*, si cela n'est pas contraire à la Constitution, aux lois de la Fédération et au Traité fédéral. La coordination des rapports internationaux au sein de la Fédération (et également des territoires et des régions) est effectuée par les organes fédéraux du pouvoir d'Etat de la Fédération avec les Républiques.

Ainsi peut être cité à titre d'exemple le Traité de la Fédération de Russie et de la République de Tatarstan "Sur la délimitation des domaines de compétence et sur la délégation des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et ceux de la République de Tatarstan" du

---

<sup>15</sup> *Etant donné le caractère fédéral de l'Etat russe et les problèmes particuliers que ce caractère a posé, il a été décidé de traiter des responsabilités relatives des différents acteurs dans le cadre de la politique étrangère en analysant dans une première partie la place des Etats fédérés dans ce domaine (répartition verticale des compétences), et dans une seconde partie le rôle respectif du législatif, de l'exécutif et du peuple (répartition horizontale des compétences).*

15 février 1994. Il prévoit que les *organes de la République exercent les pouvoirs d'Etat, y compris la participation aux relations internationales*, qu'ils établissent des rapports avec les Etats étrangers et *concluent avec eux des accords* qui ne sont pas contraires à la Constitution et aux engagements de la Fédération, ni de ceux de la République, qu'ils participent à l'activité des organisations internationales correspondantes et qu'ils pratiquent de façon autonome la politique économique extérieure. Enfin une coordination conjointe est prévue pour les rapports internationaux et économiques extérieurs.

D'autre part la loi sur les traités internationaux de la Fédération de Russie prévoit dans son article 4 que les traités de la Fédération touchant à des questions qui relèvent de la compétence de ses sujets, sont *conclus en accord avec les organes compétents des sujets intéressés*.

Les sujets de la Fédération de Russie peuvent soumettre à l'examen du Président de la Fédération ou du Gouvernement *des recommandations sur la conclusion ou la dénonciation et la cessation des traités internationaux* (articles 8 et 35 de la Loi sur les traités internationaux de la République de Russie). De même l'organe législatif du sujet de la Fédération de Russie peut déposer à la Douma un projet de loi sur la ratification du traité international qui n'est pas encore en vigueur pour la Fédération (art. 104 de la Constitution et 16 de la Loi sur les traités internationaux de la Fédération de Russie). D'autre part les sujets de la Fédération assurent, dans les limites de leurs compétences, l'exécution des traités (art. 32 de la Loi).

A la suite de la cessation de l'existence de l'URSS et la création de la CEI,<sup>16</sup> il a été convenu par l'Accord sur la création de la CEI, et les statuts de celle-ci (art. 1), qu'elle ne possède *pas d'attributions internationales*, et que ses organes ne sont que des *organes de coordination*. Le Conseil des chefs d'Etat et le Conseil des chefs du Gouvernement des Etats membres de la CEI prennent d'un commun accord (par consensus) des décisions sur la coordination de l'activité des membres de la CEI en matière de politique étrangère.

### **- Répartition horizontale des pouvoirs**

#### *Le Président de la Fédération.*

Conformément à l'art. 80 de la Constitution le Président est le chef de l'Etat, le garant de la Constitution, des droits et libertés de l'Homme. Il assure la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité de l'Etat. *Il détermine les orientations fondamentales de la politique étrangère et il représente la Fédération dans ses relations internationales*. Il dirige la politique étrangère, *il négocie et signe les traités et les instruments de ratification, il reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants étrangers*, il nomme sur proposition du Président du Gouvernement et met fin aux fonctions des ministres fédéraux, y compris le ministre des affaires étrangères, il approuve la doctrine militaire de la Fédération, il nomme et rappelle, après consultation des comités et commissions des chambres de l'Assemblée fédérale, *les représentants diplomatiques du pays à l'étranger* (articles 83 et 86 de la Constitution). Conformément à la loi sur les traités internationaux le Président prend des décisions sur l'organisation des négociations et la signature des traités, accorde les attributions correspondantes et soumet de tels traités à ratification. En cas d'agression ou de menace directe d'agression, le Président proclame l'état de siège et informe le Conseil de la Fédération et la Douma (art. 87).

*Selon les articles 5 et 20 de la Loi sur la défense le Président proclame l'état de guerre en cas d'agression armée*. Les décisions d'envoi de forces armées hors de la Fédération en vue de participer à des activités de pacification sont aussi prises par le Président sur la base d'un arrêté du

---

<sup>16</sup> *Communauté des Etats Indépendants.*

Conseil de la Fédération (art.7 de la loi). S'il s'agit de la participation aux actions de coercition internationales, la décision du Président doit être prise conformément au traité ratifié ou conformément à la loi fédérale (article 10 de la Loi). Le Président forme et préside le Conseil de Sécurité de la Fédération. Celui-ci examine les questions de politique étrangère, notamment en matière de garantie de la sécurité, et prépare les décisions du Président.

#### *Le Gouvernement.*

Selon l'art.110 de la Constitution le Gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Il prend les mesures nécessaires pour la réalisation de la politique du pays (art. 114 de la Constitution). Mais ses actes peuvent être abrogés par le Président en cas de contrariété avec la Constitution ou les lois fédérales (art.115). En vertu de la Loi sur les traités internationaux, dans les domaines de sa compétence, le *Gouvernement décide de la négociation et de la signature des traités et les présente à ratification.*

Selon l'art.6 de la Loi sur la défense le Gouvernement organise dans la limite de ses compétences l'exécution des engagements prévus par des traités en matière de défense. Il organise le contrôle de l'exportation des armes et du matériel de guerre, il conduit les négociations internationales sur les questions militaires, il détermine les mesures de renforcement de la confiance entre les Etats et la diminution du danger militaire, de création de la sécurité collective. Une partie des forces armées peut se trouver sous commandement unifié conformément aux traités. Conformément à la Loi sur les modalités de renvoi de personnel militaire et civil pour participer à l'activité visant à maintenir la paix et la sécurité, le Gouvernement prend les décisions sur l'envoi aux frontières de personnel civil pour participer à une activité de pacification et d'envoi d'aide humanitaire (art. 9).

#### *Le législatif : Conseil de la Fédération et Douma.*

Selon l'art. 104 de la Constitution et l'art. 14 de la Loi sur les traités, la ratification et la dénonciation des traités sont pratiquée sous la forme d'une loi fédérale adoptée par la Douma. Elle nécessite un examen obligatoire dans le Conseil de la Fédération. L'art. 15 de la Loi sur les traités fixe les traités qui doivent être soumis à ratification. Il s'agit des traités :

- a) dont l'exécution implique la modification des lois fédérales en vigueur ou l'adoption de lois nouvelles et qui établissent des règles autres que celles prévues par la loi ;
- b) qui ont comme objet les droits et libertés fondamentaux des citoyens ;
- c) les traités concernant la délimitation territoriale de la Fédération avec les autres Etats, y compris concernant le passage de la frontière ;
- d) ceux concernant l'établissement de rapports interétatiques, la capacité de défense de la Russie, les questions de désarmement, le contrôle international du désarmement, la garantie de la paix et de la sécurité internationale ;
- e) les traités relatifs à la participation de la Fédération à des unions interétatiques et à des organisations internationales, si ces traités prévoient la transfert d'une partie des attributions de la Fédération ou qu'ils établissent la prise de décisions juridiques obligatoires pour la Fédération ;
- f) ceux pour lesquels il a été convenu qu'ils seraient soumis à une ratification.

Les deux chambres exercent également un contrôle politique indirect sur la conduite de la politique étrangère.

- Elles entendent en effet le message du Président sur les orientations principales de la politique étrangère (art. 84 et 100 de la Constitution) et les allocutions des dirigeants des Etats étrangers ;
- *donnent au Président des conseils* sur la nomination et le rappel des représentants diplomatiques,
- *reçoivent des informations* du ministère des affaires étrangères sur les traités conclus ou la cessation d'effet des traités.

- Elles peuvent aussi donner des recommandations sur la conclusion de traités, leur cessation ou la suspension de leur effet (art. 8 et 35 de la Loi sur les traités internationaux),
- et user de l'initiative législative sur les mêmes sujets (art. 104 de la Constitution, articles 16 et 37 de la Loi sur les traités).

### *Le peuple.*

Selon l'art. 32 de la Constitution, les citoyens ont le droit de participer au *référendum*. La Loi sur le Référendum de 1995 ne comprend pas des questions de politique étrangère, parmi les questions qui ne peuvent être soumises à référendum. Par conséquent le peuple peut participer par référendum à la définition de la politique étrangère. Le peuple peut aussi avoir l'initiative de celui-ci. Si la Cour Constitutionnelle reconnaît que les conditions d'organisation d'un référendum sont réunies, le Président est tenu de l'organiser (art. 8 et 12 de la Loi sur le référendum).

En présence d'une répartition des compétences aussi complexe, il a été nécessaire de prévoir des mécanismes de contrôle du respect de l'attribution de ces compétences. L'art. 125 de la Constitution, le Chapitre XI de la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle et l'art. 34 de la Loi sur les traités internationaux prévoient que *la Cour constitutionnelle règle les conflits de compétence* entre les organes fédéraux du pouvoir central ainsi qu'entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération et ceux des sujets de celle-ci en liaison avec la conclusion de traités de la Fédération si la compétence contestée est définie par la Constitution de la Fédération. Si la Cour reconnaît que l'acte ne relève pas de la compétence de l'organe du pouvoir d'Etat qui l'a promulgué, celui-ci perd son effet dès le jour indiqué par la décision.

\* \* \*

*Dans le commentaire présenté ci-dessous, M. Kostyagin, expert consultant, Service juridique du Secrétariat du Conseil de la Fédération à Moscou (Russie), revient sur la façon dont s'articulent ces principes dans le processus d'élaboration de la politique étrangère de la Russie.*

### **Fondements juridiques de la politique extérieure - Rapport de M. Alexey KOSTYAGIN Expert consultant, Service juridique du Secrétariat du Conseil de la Fédération, Moscou, Russie**

A titre liminaire, je tiens à remercier les co-organisateurs - la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le ministère des Affaires étrangères de la Grèce - de leur aimable invitation adressée au représentant du secrétariat du Conseil de la Fédération afin qu'il participe à ce débat et à exprimer l'espoir qu'il sera très productif et constituera un franc succès.

De toute évidence, les thèmes abordés ici ont un grand intérêt théorique et une grande valeur pratique. A cet égard, je tiens à remercier M. Nick de sa contribution aux recherches effectuées par

le groupe de travail de la Commission et de son examen très approfondi de la question qui nous préoccupe.

Si l'on considère le problème des dispositions juridiques qui régissent la politique étrangère de la Fédération de Russie, de manière générale, la situation, à cet égard confirme tout à fait deux grandes conclusions que le rapport tire de l'analyse de l'évolution actuelle en ce qui concerne la détermination des orientations par les pays européens en matière de politique étrangère : premièrement, la politique étrangère est véritablement en train de s'ancrer sur des fondements et principes juridiques assez homogènes ; deuxièmement, elle se démocratise peu à peu.

La spécificité de notre situation provient du fait que la Russie est en phase de transition, avec tous ses hauts et ses bas, ses avancées et ses retards, ce qui a des répercussions dans tous les domaines de la vie de la nation. Elle s'efforce de construire un nouveau type d'Etat et d'instaurer un nouveau système de relations extérieures correspondant aux tendances modernes des affaires internationales. Tout cela s'inscrit pleinement dans le domaine du droit en général et de la réglementation juridique de la politique étrangère en particulier.

Heureusement, grâce aux progrès réalisés sur le plan politique dans le pays et à l'adoption de la Constitution de 1993 de la Fédération de Russie, ces processus ont acquis, dès leur tout début, l'orientation démocratique qui convient, ainsi qu'un solide fondement juridique, ce que nous considérons comme un grand pas en avant. A cet égard, je tiens à faire remarquer que nous apprécions vivement la participation et la contribution de la Commission de Venise aux travaux préparatoires à l'adoption de la Constitution.

Il convient de relever que la Constitution précise la position internationale du pays. Elle est, en quelques mots, la suivante :

1. Reconnaissance de l'appartenance du peuple russe à la communauté internationale. Il convient de rappeler que la Constitution soviétique reconnaissait le peuple soviétique comme faisant partie de la communauté du bloc communiste.
2. Reconnaissance de la primauté du droit. Selon la Constitution, les principes et les règles du droit international universellement reconnus, ainsi que les traités, font partie du droit interne. En outre, les traités internationaux ont une autorité supérieure au droit interne.
3. L'attachement à des valeurs telles que la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, valeurs auxquelles aucun pouvoir de l'Etat ne saurait porter atteinte.
4. Le principe de la séparation des pouvoirs et des responsabilités entre les autorités législatives, exécutives et judiciaires.
5. Le principe du fédéralisme.
6. Le contrôle parlementaire des activités du pouvoir exécutif, y compris de sa politique étrangère.

Tout cela constitue les éléments essentiels ou les composantes fondamentales de la doctrine de la législation qui déterminent la nature et la mise en œuvre de la politique étrangère. Cependant, la Constitution reste au niveau des principes fournissant un certain cadre, établissant les types de compétences et les responsabilités des différents organes de l'Etat concernés par les affaires

internationales. Elle définit en termes assez généraux les mécanismes d'élaboration et de conduite de la politique étrangère.

On remarquera qu'il n'existe aucune loi constitutionnelle précisant les objectifs et principes susmentionnés. Par conséquent, les activités extérieures et surtout les modalités de leur mise en œuvre sont régies par d'autres normes juridiques, d'un rang inférieur à la Constitution. Il s'agit généralement de différentes sortes de lois, d'arrêtés, de décrets présidentiels, etc. Par exemple, le ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie exerce ses activités conformément au règlement approuvé par décret présidentiel.

J'aborderai brièvement la séparation des pouvoirs et la répartition des autorités de la Fédération chargées de prendre des décisions officielles. Aux termes de la Constitution (article 17), la politique étrangère et les relations internationales, les traités internationaux, les problèmes de guerre et de paix, et les relations économiques extérieures relèvent de la compétence de la Fédération de Russie.

Quant aux pouvoirs des sujets de la Fédération dans ce domaine, l'article 72 de la Constitution dispose que la coordination des relations économiques internationales et extérieures des sujets de la Fédération de Russie et l'exécution des traités internationaux de la Fédération de Russie relèvent de la compétence conjointe de la Fédération et de ses sujets. Cela signifie que les sujets de la Fédération ont accès à des activités dans le domaine des questions économiques internationales et extérieures, à condition que cela ne soit pas contraire à la Constitution et aux lois fédérales, mais leurs pouvoirs sont limités à l'établissement avec leurs partenaires étrangers de liens ou de contacts (en russe « *svyazi* ») tandis que les relations (en russe « *ostnosheniya* ») relèvent de la compétence exclusive des autorités fédérales. Il ne s'agit pas là d'une question de linguistique ou de terminologie. En l'absence de textes juridiques explicitant ces termes constitutionnels, cela devient un sujet politiquement important qui est à l'origine de graves conflits entre les sujets de la Fédération et qui exige une certaine précision lorsque l'on s'efforce d'aborder de telles questions. Il convient d'avoir ceci à l'esprit pour bien comprendre les passages du rapport consacrés aux responsabilités des sujets de la Fédération, qui figurent dans le rapport sur les fondements juridiques de la politique étrangère dans sa partie consacrée à la Russie. Par exemple, page 96, paragraphe 1, il est écrit que « la coordination des relations économiques relève de la compétence conjointe de la Fédération et de ses sujets ». Et plus loin, « les républiques sont des participants autonomes aux relations économiques internationales et extérieures ». Ce qui vient d'être dit doit donc contribuer à nuancer la portée de ces affirmations. Il y a lieu aussi de préciser que, selon la loi fédérale de 1995 relative à la réglementation du commerce extérieur de l'Etat (article 8), les sujets de la Fédération de Russie sont habilités à conclure des accords avec les sujets d'Etats fédéraux étrangers ainsi qu'avec les collectivités administratives et territoriales d'Etats étrangers. Ajoutons qu'un projet de loi sur la coordination des relations économiques internationales et extérieures des sujets de la Fédération est en discussion à la Douma. En attendant, des traités ont été conclus entre la Fédération et ses sujets pour régler la question de la délimitation de leurs pouvoirs respectifs en la matière.

En examinant les responsabilités des autorités fédérales en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de la politique étrangère, nul ne peut douter de la prédominance de l'exécutif.

Les pouvoirs du Président en matière de relations étrangères sont définis dans la Constitution conformément aux normes en vigueur dans les républiques présidentielles.

Le rôle du gouvernement, traditionnellement réduit à sa plus simple expression, se limite à assurer les conditions permettant de mettre en œuvre la politique étrangère.

Le ministère des Affaires étrangères agit comme un organe subordonné au Président pour mettre en œuvre la politique de celui-ci en ce qui concerne les questions qui relèvent de sa compétence.

Le Président de la Fédération est le chef de l'Etat et le garant de la Constitution. Il représente la Fédération dans ses relations internationales et il détermine les orientations fondamentales que doit suivre la politique étrangère. Il dirige la politique étrangère, négocie et signe les traités et les instruments de ratification. Il reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants étrangers, il nomme et révoque les ministres fédéraux, il nomme et rappelle les représentants diplomatiques du pays à l'étranger. Le Président peut abroger des lois adoptées par le parlement. Il approuve la doctrine militaire de la Fédération et, en cas d'agression armée ou de menace de guerre imminente, il décrète l'état de siège ou d'urgence.

Tout cela donne quelques idées en ce qui concerne le pouvoir constitutionnel du Président, sans parler des possibilités prévues par le droit international.

Ces dernières années ont montré une tendance à la participation croissante de notre parlement à la politique étrangère. L'Assemblée fédérale participe directement à la détermination de la politique étrangère lorsqu'elle exerce son pouvoir de ratification des traités internationaux.

Conformément à la Constitution, les traités internationaux sont ratifiés ou dénoncés par une loi fédérale adoptée par la Douma. La loi doit être examinée par le Conseil de la Fédération. La liste des traités qui, compte tenu de leur importance, sont soumis à ratification figure dans la loi fédérale de 1995 relative aux traités internationaux de la Fédération de Russie (article 15). Il s'agit notamment des traités de guerre et de paix, des traités qui ont un rapport avec les frontières et de ceux qui concernent les droits fondamentaux et le statut personnel, l'adhésion à des organisations internationales, l'acceptation d'engagements financiers et la modification de la législation en vigueur.

Les deux chambres exercent aussi un contrôle indirect sur la conduite de la politique étrangère par le biais de différents instruments constitutionnels. Par exemple, dans certains cas, l'Assemblée fédérale peut adopter un vote de confiance à l'égard du gouvernement. Elle peut aussi exercer son contrôle sur la définition de la politique étrangère grâce à son pouvoir en matière budgétaire.

Enfin, l'assemblée fédérale dispose des moyens habituels de contrôle de la politique du gouvernement, à savoir la possibilité de poser des questions aux ministres, de demander des informations, des rapports, etc.

Parmi les phénomènes nouveaux qui correspondent au désir du parlement de suivre de plus près les questions de politique étrangère, on peut noter l'augmentation du nombre des commissions parlementaires qui ont un rapport avec les questions internationales et la conduite de la politique étrangère. Le pouvoir de ces commissions ou comités va au-delà de la simple possibilité d'obtenir des informations et de proposer des solutions à l'Assemblée fédérale.

Un autre moyen d'influer sur la politique étrangère réside dans les échanges et la coopération interparlementaires.

La démocratisation de la mise en œuvre de la politique étrangère a conduit à l'émergence de nouvelles institutions telles que la Cour constitutionnelle, qui est habilitée à examiner la conformité avec la Constitution des traités internationaux et des autres mesures de politique étrangère. Elle a abouti aussi à la participation plus large de la population à cette politique, ce qui se manifeste par des référendums, par le nombre croissant d'organisations non gouvernementales, par les activités de divers groupes de pression, etc.

La phase de transition dans laquelle nous nous trouvons actuellement n'ouvre pas seulement de nouvelles perspectives, elle entraîne de graves problèmes. Malgré sa réglementation par la Constitution, la politique étrangère continue d'avoir un fondement juridique assez faible et elle manque de lois pour la soutenir et pour compenser les insuffisances actuelles : par exemple, des lois sur la séparation (verticale et horizontale) des pouvoirs, la coordination des activités en matière d'affaires étrangères entre la Fédération et ses sujets, sur le service diplomatique, etc. On se préoccupe beaucoup de la recherche de nouvelles priorités et de l'élaboration d'une doctrine en matière de politique étrangère, ainsi que des difficultés des partis politiques, des groupes de pression et des médias. Tout cela est soumis à l'influence de nombreux facteurs tant intérieurs qu'extérieurs, y compris des éléments à caractère personnel. Dans ces circonstances, il devient pour nous très important et fort appréciable de bénéficier d'une étroite collaboration avec des organisations internationales à visées démocratiques, surtout avec le Conseil de l'Europe et ses organes tels que la Commission de Venise.

## **30. SLOVAQUIE**

### **30.1 Principes**

#### **- Identification**

Il n'y a pas de dispositions spécifiques prévoyant les fondements juridiques et les objectifs de la politique étrangère. Cependant, vu les dispositions générales de la Constitution, il est possible de conclure à l'existence d'un certain nombre de principes. Ainsi le préambule de la Constitution se réfère *au droit inhérent des nations à l'autodétermination, et à l'importance d'une coopération pacifique et continue* avec d'autres Etats démocratiques. L'art. 1 prévoit que "la République de Slovaquie est un Etat souverain, démocratique et soumis au règne du droit. Aucune idéologie ou religion ne le lie."

Le document essentiel où sont prévus les objectifs de la politique étrangère comme le requiert la Constitution est le programme du Gouvernement (art. 113 de la Constitution).

L'art. 11 de la Constitution établit une supériorité conditionnelle des traités et autres engagements internationaux concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales sur le droit interne. Il faut pour cela que les droits garantis par les textes internationaux soient plus importants. Concernant les autres traités, ils ont priorité sur les lois internes, si ces dernières contiennent une clause de supériorité pour assurer une application préférentielle du traité. Si les dispositions du traité sont différentes de celles prévues dans les lois, elles s'appliquent directement. Dans certains cas par conséquent, les principes fixés par des conventions internationales pourront s'imposer lors de la détermination de la politique étrangère du pays.

Les valeurs de la démocratie et du respect des droits de l'Homme influencent indirectement la politique étrangère du pays, vu que leur respect conditionne l'admission du pays à des organisations internationales.

#### **- Mécanismes de contrôle**

Il y a tout d'abord un contrôle effectué par des organisations internationales. Ainsi par exemple, selon l'art. 8 du statut du Conseil de l'Europe et de l'art.6 de la Charte des Nations Unies, est possible l'exclusion des pays qui ne respectent pas un certain nombre de valeurs.

Selon l'art. 86 g de la Constitution le Parlement peut voter *une motion de censure* contre le Gouvernement, y compris dans l'hypothèse du non-accomplissement de son programme dans le domaine de la politique étrangère. Un vote spécifique peut être fait au ministre des affaires étrangères ou tout autre membre du Gouvernement concernant son activité en la matière.

## **30.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

Le Conseil national de la République de Slovaquie est investi de la mission de discuter sur le programme du Gouvernement, de contrôler ses activités et "négocier" *du vote de confiance* à adopter tant vis à vis du Gouvernement que vis à vis de ses membres individuellement (art. 86 g).

Le Parlement doit encore selon l'art. 86 e de la Constitution *donner son approbation à certaines catégories de traités* : "les traités internationaux politiques, les traités économiques généraux et d'autres traités internationaux dont la mise en œuvre requiert une loi". De même, il doit accorder son accord au retrait de ces traités ou le retrait de réserves etc.

D'ailleurs un certain nombre de matières relèvent de la compétence exclusive du Parlement. Selon l'art.86 c le Parlement consent aux traités d'union de la Slovaquie avec d'autres Etats et à la terminaison de tels traités sous la forme d'une Loi Constitutionnelle. Selon l'art. 86 k, *le Parlement déclare la guerre*, s'il y a une attaque armée contre la Slovaquie ou si les obligations internationales du pays résultant de traités de défense commune l'exigent. Enfin selon l'art. 86 section 1 le Parlement doit consentir à *l'envoi de troupes à l'étranger*.

### **- L'exécutif**

L'organe qui est essentiellement investi du pouvoir d'élaborer les principes essentiels de la politique étrangère est le Gouvernement. Ceux-ci sont incorporés dans le programme du Gouvernement approuvé par le Parlement par le vote de confiance. Selon l'art. 119 g de la Constitution "*le Gouvernement décide collectivement des questions essentielles de la politique interne et étrangère*". Depuis 1993 *le Gouvernement est autorisé à conclure des traités internationaux, qui ne nécessitent pas l'approbation du Parlement*. Avec l'accord du Gouvernement, ses membres sont autorisés de conclure d'autres traités.

*Le Président* n'est pas investi du pouvoir d'élaborer les principes essentiels de la politique étrangère. Dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, (art. 102 a à r de la Constitution) le Président conduit la politique étrangère comme prévu par la Constitution. Selon l'art. 102 a de la Constitution, il *représente* la République aux relations internationales, il *négocie et ratifie les traités internationaux les plus importants*, il *reçoit et accrédite les ambassadeurs* (b), il déclare l'état de guerre et la guerre (k).

### **- Le peuple**

Les articles 93 à 100 du chapitre 5, deuxième partie de la Constitution prévoient la possibilité d'organiser un référendum. Selon l'art. 93 section 1, *un référendum obligatoire doit confirmer les dispositions constitutionnelles concernant la formation d'une union de la Slovaquie avec d'autres Etats ou la sécession de la Slovaquie d'une telle union*.

Un référendum facultatif peut être organisé sur résolution du Parlement ou après une pétition soumise par 350 000 citoyens. Selon l'art. 95 de la Constitution, c'est le Président de la République qui déclare le référendum. Selon l'art. 93 section 3, "ne peuvent être soumises au référendum les questions relatives aux droits, libertés, taxes, devoirs ou les questions budgétaires nationales". L'art. 93.2 de la Constitution stipule que "un référendum peut aussi être utilisé pour décider de questions cruciales pour l'intérêt public". Le Président ne proclame un référendum qu'après avoir examiné si les conditions constitutionnelles pour cela sont respectées. De plus l'art. 27 section 1 de la Constitution prévoit *le droit de pétition*.

En général il n'y a pas de contrôle sur la conduite de la politique étrangère. Cependant *en cas de conflit de compétences, la Cour Constitutionnelle trancherait le problème* (art. 126 de la Constitution). De même en présence d'un problème d'interprétation des dispositions constitutionnelles concernant les compétences dans le domaine de la politique étrangère, la Cour Constitutionnelle donne l'interprétation qui s'impose (art. 128 section 1 de la Constitution).

## **31. SLOVENIE**

### **31.1 Principes**

#### **- Identification**

Selon la Constitution les lois et les règlements sont élaborés dans le respect des traités et *des principes généralement acceptés du droit international*. La Loi sur les affaires étrangères régit la conduite des affaires étrangères. Les valeurs telles que *la démocratie, l'Etat de droit, la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* sont à la base de l'Etat, selon la Constitution, qui, en tant que norme suprême s'impose à toutes les autorités.

La volonté de la Slovaquie de participer au processus d'intégration européen et de s'assurer un statut de membre associé de l'Union Européenne influencent sa législation dans le sens d'une harmonisation avec les standards européens.

#### **- Mécanismes de contrôle**

La Cour Constitutionnelle décide de la conformité des lois et règlements avec les traités ratifiés et les principes généraux du droit international. De même, elle est compétente de décider en matière de plaintes individuelles concernant la violation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales par des actes personnels. Enfin il peut aussi lui être demandé de statuer sur *la conformité d'un traité qui est en cours d'adoption avec la Constitution*. Son opinion sera obligatoire pour le Parlement. La Cour ne s'est pas encore prononcée sur la possibilité d'apprécier la conformité d'un traité déjà ratifié avec la Constitution. Mais elle a déjà jugé qu'il relève de sa compétence d'apprécier la conformité avec la Constitution de traités ratifiés par un règlement.

*Un contrôle juridictionnel des actions menées dans le cadre de la politique étrangère ne peut avoir lieu qu'en cas d'erreur, de crime ou d'acte dommageable*. Des actions peuvent ainsi être intentées contre le Premier Ministre ou tout autre ministre et le Président de la République.

### **31.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

*Le Parlement définit les principes essentiels de la politique étrangère. Il ratifie les traités. Il adopte des résolutions, des recommandations, des déclarations, des opinions des décisions, il nomme et lève de leurs fonctions les membres des délégations permanentes du pays auprès des organisations internationales. Le comité des affaires étrangères du Parlement confirme l'initiative de la conclusion d'un traité et donne ses suggestions. Lors de la phase des négociations, la délégation donne des rapports au comité. Après la signature du traité, le comité décide de proposer ou non sa ratification au Parlement. Le Parlement peut d'ailleurs déclencher la procédure d'amendement ou de dénonciation d'un traité international.*

### **- L'exécutif**

*Le Président a une fonction de représentation. Il accrédite et révoque les ambassadeurs du pays à l'étranger et il accepte les lettres de créance des représentants étrangers. Il délivre les documents de ratification.*

*Le Gouvernement et le ministre des affaires étrangères assurent la bonne formulation et la mise en œuvre de la politique étrangère en conformité avec les principes définis par le Parlement. Le Gouvernement prend l'initiative de la signature d'accords internationaux et prend en charge les négociations. Il ratifie les protocoles, les programmes et autres instruments similaires qui ne contiennent pas d'obligations additionnelles et qui sont conclus en vue de mettre en œuvre des traités conclus. Le Gouvernement est responsable devant le Parlement.*

### **- Le peuple**

*Les citoyens peuvent initier une procédure d'amendement de la Constitution et proposer des lois. Dans certains cas (si un nombre important de citoyens a signé une pétition en ce sens) l'assemblée nationale doit proclamer l'organisation d'un référendum. Il n'y a que peu de sujets qui ne peuvent faire l'objet d'un référendum. Il en va ainsi de la mise en œuvre d'un traité. Le Parlement peut aussi organiser un référendum consultatif sur un sujet d'une importance majeure. Les résultats de ce référendum seront obligatoires.*

## **32. AFRIQUE DU SUD**

### **32.1 Principes**

#### **- Identification**

Depuis 1994, d'importants changements concernant les procédures de formulation et de mise en œuvre de la politique étrangère ont eu lieu en Afrique du Sud, suite aux modifications constitutionnelles et des structures institutionnelles du pays.<sup>17</sup> La Constitution ne contient pas de principes directeurs spécifiques en matière de politique étrangère. Mais elle définit le cadre général dans lequel devraient être réglées les questions de procédure et de fond en matière de politique étrangère.

Parmi les dispositions constitutionnelles en rapport avec la politique étrangère sont les suivantes :

---

<sup>17</sup> Les modifications constitutionnelles qui ont eu lieu en Afrique du Sud concernent le remplacement de la Constitution de la République de l'Afrique du Sud (Acte 110 de 1983) par la Constitution transitoire (Constitution de la République de l'Afrique du Sud, Acte 200 de 1993). Celle-ci a été suivie par l'acceptation de la Constitution définitive de la République de l'Afrique du Sud de 1996 (Acte 108 de 1996).

- a) Les dispositions fondamentales de la Section 1 (Acte 108 de 1996) : La République de l'Afrique du Sud est un Etat souverain et démocratique, fondé sur les valeurs de la dignité humaine, de la réalisation de l'égalité et de la promotion des droits et des libertés de l'Homme ; le principe de non-discrimination en raison de la race et du sexe ; la suprématie de la Constitution et l'Etat de droit ; un suffrage universel, des élections régulières et un système multi-partis.
- b) La suprématie de la Constitution (Section 2).
- c) La déclaration des droits de l'Homme (Section 7 à 39).
- d) Les accords internationaux (section 231) : La République est liée par des accords internationaux qui la liaient au moment où la Constitution est entrée en vigueur.
- e) Le droit international coutumier (section 232) : Le droit international coutumier a la force d'une loi dans la République, à moins qu'il soit en contradiction avec la Constitution ou une loi.
- f) L'application du droit international (section 233) : Toutes les juridictions doivent, lors de l'interprétation d'une loi, favoriser toute interprétation raisonnable qui soit conforme au droit international au détriment de toute interprétation qui serait en contradiction avec le droit international.

### **- Mécanismes de contrôle**

La position du pouvoir judiciaire a aussi été considérablement modifiée depuis 1994. Ceci est le résultat de modifications constitutionnelles importantes modifiant le rôle du pouvoir judiciaire. Tout d'abord, conformément aux dispositions de la Constitution (Acte 108 de 1996, Section 2), la Constitution est la Loi suprême de la République. Tout comportement ou loi en contradiction avec celle-ci est dépourvu(e) de validité. La seconde modification concerne la consécration du principe de l'Etat de droit parmi les dispositions constitutionnelles (Section 1 c). La troisième modification constitutionnelle est la création d'une Cour Constitutionnelle qui est la Cour Suprême en matière constitutionnelle (Section 167 3 a). La quatrième modification importante concerne la limitation de la souveraineté du Parlement. La Constitution prévoit le rejet par la Cour Constitutionnelle de toute loi qui serait en contradiction avec la Constitution. Une telle décision de la Cour Constitutionnelle, comme toute autre décision de la Cour, lie toute personne ou organe de l'Etat auxquels elle s'applique (Section 165).

### **32.2 Mise en œuvre**

Conformément à la Section 231 (1) de la Constitution, *la négociation et la signature des traités internationaux sont de la responsabilité de l'exécutif.*

*Un traité international lie la République seulement après son approbation par l'Assemblée Nationale et Conseil National des Provinces, à l'exception des accords suivants : les accords internationaux d'une nature technique, administrative ou exécutive et les accords qui ne requièrent ni une ratification ni une adhésion, une fois conclus par l'exécutif, lient la République sans l'accord de l'Assemblée Nationale et du Conseil National des Provinces, mais doivent leur être présentées dans un délai raisonnable.*

Lorsqu'en 1994 le Congrès National Africain (ANC) a accédé au pouvoir, il préconisait un rôle plus actif pour le Parlement dans le domaine de la politique étrangère. La réglementation a été modifiée afin de donner aux comités du Parlement un rôle plus actif et plus direct dans le processus de définition de la politique étrangère. Cependant, le rôle du Parlement en la matière demeure encore très limité.

\* \* \*

*Dans le commentaire présenté ci-dessous, M. Henwood, maître de conférences, Université de Pretoria (Afrique du Sud), revient sur la façon dont s'articulent ces principes dans le processus d'élaboration de la politique étrangère en Afrique du Sud.*

**Les fondements constitutionnels de la politique étrangère de l'Afrique du Sud - Rapport de M. HENWOOD**  
**Maître de conférences, Université de Pretoria, Afrique du Sud**

**Introduction**

Les changements constitutionnels et institutionnels qui ont eu lieu en Afrique du Sud depuis 1994 ont beaucoup modifié les processus de formulation et de mise en œuvre de la politique étrangère. Il convient d'expliquer ces aspects afin de déterminer l'incidence de ces deux types de changements sur la conduite de la politique étrangère en Afrique du Sud.

Les changements constitutionnels qui sont intervenus en Afrique du Sud depuis 1994 comprennent notamment le remplacement de la Constitution de la République d'Afrique du Sud (loi n° 110, 1983) par la Constitution provisoire (Constitution de la République d'Afrique du Sud, loi n° 200, 1993), suivie de l'adoption d'une constitution «définitive», la Constitution de la République d'Afrique du Sud, 1996 (loi n° 108, 1996). Ces changements constitutionnels s'inscrivent dans le processus qui vise à démocratiser l'Afrique du Sud dans tous les domaines, également dans celui de la politique étrangère que l'Afrique du Sud suit ou aimerait mettre en œuvre. La Constitution de l'Afrique du Sud ne contient aucune directive spécifique en la matière, mais elle fournit un cadre pour les questions procédurales et les décisions relatives à la politique étrangère. Elle définit également un ensemble de valeurs qui doivent être présentes dans la politique étrangère proclamée et mise en œuvre en Afrique du Sud. Afin d'évaluer l'incidence des changements constitutionnels sur la politique étrangère de l'Afrique du Sud, il est nécessaire de préciser brièvement les articles de la Constitution qui ont une incidence sur son déroulement et de les relier aux changements institutionnels qui découlent de ces nouvelles dispositions de la constitution.

**I. Les dispositions de la Constitution qui ont une incidence sur la politique étrangère**

La Constitution intérimaire (loi n° 200, 1993) dispose que le Président (en consultation avec les «vice-présidents exécutifs») exerce des pouvoirs importants concernant la politique étrangère de l'Afrique du Sud. Au nombre de ses attributions figurent en particulier :<sup>18</sup>

- la désignation des ambassadeurs, l'accréditation des ambassadeurs et autres représentants étrangers, la réception des lettres de créance ;
- la négociation et la signature d'accords internationaux (la ratification du Parlement est requise avant la mise en œuvre de ces accords) ;
- la définition et l'application des mesures de politique étrangère du gouvernement national.

---

<sup>18</sup> *Constitution de la République d'Afrique du Sud (loi n° 200, 1993), article 81(1) f, (I) ; 82 (a-e) et 231(2).*

La Constitution actuelle de la République d'Afrique du Sud (1996) ne comprend pas les dispositions susmentionnées de la Constitution intérimaire qui portaient spécifiquement sur la politique étrangère, mais elle contient d'autres dispositions qui ont trait à des questions relevant de la politique étrangère. Parmi ces autres dispositions qui ont une incidence sur la politique étrangère, on peut notamment citer les suivantes :

- les dispositions fondatrices de l'article 1 (loi n° 108, 1996) :
  - a. proclamation de la République d'Afrique du Sud en tant qu'Etat démocratique, unitaire et souverain, reposant sur les valeurs suivantes : dignité humaine, réalisation de l'idéal, de l'égalité, promotion des droits de l'homme et des libertés ;
  - b. interdiction du racisme et du sexisme ;
  - c. suprématie de la Constitution et prééminence du droit ;
  - d. suffrage universel pour les citoyens adultes, listes électorales nationales communes, élections périodiques, multipartisme en tant que système démocratique propre à assurer le respect des principes de responsabilité vis-à-vis des mandants, une bonne capacité d'adaptation et un esprit d'ouverture.

(L'article 74 (1) prévoit une procédure spéciale d'amendement pour lesdites dispositions. Tout amendement apporté à l'article 1 exige l'adoption d'un projet de loi par l'Assemblée nationale, à une majorité d'au moins 75 % des voix et par le Conseil national des provinces, à une majorité d'au moins six provinces.)

- La suprématie de la Constitution (article 2) :

« La présente Constitution est la loi suprême de la République ; toute loi ou toute conduite incompatible avec elle est invalide et les obligations qu'elle impose doivent être remplies. »

- La Déclaration des droits (Bill of Rights) (articles 7-39) :

L'article 39 (1) (a-c) est particulièrement important à cet égard, car il indique la manière dont la Déclaration des droits doit être interprétée.

Lors de l'interprétation de la Déclaration des droits, toute juridiction, tout tribunal ou tout forum :

- a. doit promouvoir les valeurs qui sous-tendent une société ouverte et démocratique fondée sur la dignité humaine, l'égalité et la liberté ;
- b. doit prendre en compte le droit international et
- c. peut éventuellement prendre en compte les législations étrangères.

(L'Afrique du Sud est liée par divers accords internationaux concernant les droits de l'homme, notamment par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples).

- Accords internationaux (article 231 (1-5)). Selon ces dispositions,

1. la négociation et la signature de tous les accords internationaux incombent au chef de l'exécutif ;

2. tout accord international ne lie la République qu'après avoir été approuvé tant par l'Assemblée nationale que par le Conseil national des provinces, à l'exception des accords dont il est fait mention à l'alinéa (3) ;

3. tout accord international de caractère technique, administratif ou conclu entre chefs de l'exécutif, ou tout accord conclu par le chef de l'exécutif et n'exigeant ni une ratification ni une adhésion lie la République sans avoir à être approuvé par l'Assemblée nationale et par le Conseil national des provinces, mais doit être soumis à l'Assemblée et au Conseil dans un délai raisonnable ;

4. tout accord international acquiert force de loi dans la République dès lors que ses dispositions ont été promulguées dans le cadre de la législation nationale ; mais toute disposition directement applicable d'un accord qui a été approuvé par le Parlement acquiert force de loi dans la République sauf s'il est incompatible avec la Constitution ou avec une loi votée par le Parlement ;

5. la République est liée par les accords internationaux qui avaient force obligatoire pour la République lors de l'entrée en vigueur de la présente Constitution.

– Le droit coutumier international (article 232) :

Selon les dispositions de cet article, le droit coutumier international à force de loi dans la République sauf s'il est incompatible avec la Constitution ou avec une loi votée par le Parlement.

– Application du droit international (article 233). Selon cet article, lors de l'interprétation d'un texte de loi, toute juridiction doit choisir une interprétation dudit texte de loi qui soit compatible avec le droit international pour autant qu'elle soit raisonnable, de préférence à toute autre interprétation qui serait incompatible avec le droit international.

## **II. La dimension institutionnelle de la formulation de la politique étrangère en Afrique du Sud**

La Constitution de la République d'Afrique du Sud dispose qu'il appartient au chef de l'exécutif de négocier et de signer des accords internationaux, mais n'exige pas une ratification du Parlement dans le cas d'accords de nature technique, administrative ou d'accords conclus entre chefs de l'exécutif. Cependant, elle stipule que tous les accords internationaux doivent être présentés aux deux Chambres du Parlement même si elle n'impose pas une ratification par le Parlement pour certains d'entre eux.<sup>19</sup> Cette modification par rapport aux dispositions plus précises introduites dans la Constitution intérimaire de 1993 assure une plus grande indépendance au pouvoir exécutif pour la conduite de la politique étrangère de l'Afrique du Sud – ce qui peut en dernier ressort limiter le rôle du Parlement dans le domaine de la politique étrangère, tout en étant susceptible de rationaliser le processus de la prise de décision.

Le rôle du Parlement dans la politique étrangère de l'Afrique du Sud a changé par rapport à celui des Parlements antérieurs à 1994. Auparavant, le Parlement servait essentiellement de chambre d'enregistrement pour la politique étrangère du gouvernement, en contribuant très peu à la prise de décisions dans ce domaine et en ne les influençant guère. Lorsque l'African National Congress (ANC) a accédé au pouvoir en 1994, il a envisagé de confier un rôle accru au Parlement en matière de politique étrangère. On a modifié les règles du Parlement pour associer plus directement et plus

---

<sup>19</sup> *Constitution de la République d'Afrique du Sud, 1996 (loi n° 108, 1996), article 231 (1, 2, 3).*

activement les commissions parlementaires spécialisées à la formulation des grandes orientations de la politique étrangère.<sup>20</sup> Bien que le Parlement ait connu des changements profonds, le rôle du pouvoir législatif dans la définition de la politique étrangère semble encore très limité. Ce problème sera exacerbé par le fait que la Constitution paraît renforcer le rôle de l'exécutif aux dépens du législatif. Il sera ainsi très difficile, voire impossible, pour le Parlement d'être plus qu'un intervenant après coup dans les affaires de politique étrangère.<sup>21</sup> Sa contribution à la formulation de la politique étrangère risque d'être restreinte par les dispositions de la Constitution qui institutionnalisent et confirment l'indépendance du rôle du Président, du ministre des Affaires étrangères et du ministère des Affaires étrangères. Cela ne peut manquer d'influer sur la nature de la politique étrangère qui sera suivie par l'Afrique du Sud.

De même, la position du pouvoir judiciaire en Afrique du Sud a considérablement changé depuis 1994 à la suite des changements importants apportés au cadre constitutionnel qui renforce son rôle. Le premier de ces changements est centré sur le statut de la Constitution. Comme le stipule la Constitution de l'Afrique du Sud (loi n° 108, 1996, article 2), la Constitution est *la loi suprême de la République* et toute conduite ou toute loi incompatible avec elle est invalide. Le deuxième changement concerne l'inclusion du principe de la prééminence du droit en tant que disposition de la Constitution (article 1.c). Le troisième changement prévu par la Constitution est la création d'une Cour constitutionnelle en Afrique du Sud. Cette Cour est la plus haute juridiction pour toutes les questions constitutionnelles (article 167.3.a). Le quatrième changement important par rapport aux constitutions antérieures de l'Afrique du Sud est la limitation de la souveraineté du Parlement. La Constitution dispose que la Cour constitutionnelle peut interpréter et repousser toute loi votée par le Parlement si elle est incompatible avec la Constitution. Cette décision ou toute autre décision du pouvoir judiciaire a force obligatoire pour toutes les personnes ou pour tous les organes de l'Etat auxquels elle s'applique (article 165). Enfin, le rôle du pouvoir judiciaire repose sur une disposition de la Constitution selon laquelle tous les organes de l'Etat doivent concourir à un fonctionnement effectif, indépendant et impartial des tribunaux (article 165(4)).

## **Conclusion**

La conclusion que l'on peut tirer, c'est que, malgré d'importants changements constitutionnels et institutionnels, le processus de la formulation de la politique étrangère en Afrique du Sud n'a pas été tellement modifié. Cependant, il est encore trop tôt pour se prononcer à ce sujet et le fait que la Constitution assigne différents rôles aux organes de l'Etat, notamment au pouvoir judiciaire, peut avoir à longue échéance des conséquences d'une grande portée. Les incidences de cette disposition se feront très probablement davantage sentir au fur et à mesure que le mouvement d'intégration régionale en Afrique australe continuera sur sa lancée.

## **33. ESPAGNE**

### **33.1 Principes**

---

<sup>3</sup> Pour un examen plus détaillé de cette question, voir R. Henwood *South Africa's foreign Policy and international practice – 1994/95 – an analysis* dans *South African Yearbook of International Law* (n° 20, 1995, Verloren van Themaat Centre for Public Law Studies, Université d'Afrique du Sud, (pp. 271-274).

<sup>21</sup> R. Henwood *South Africa's foreign Policy and international practice – 1994/95 – an analysis* dans *South African Yearbook of International Law* (n° 21, 1995, Verloren van Themaat Centre for Public Law Studies, Université d'Afrique du Sud, (pp. 247-249).

## **- Identification**

Il n'y a que très peu de principes guidant la politique étrangère de l'Etat. La Constitution ne mentionne que le principe du *règlement pacifique des différends et le principe de coopération entre les pays* (articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies). Et elle ne le fait que dans le préambule, ce qui affaiblit leur portée juridique. De plus les termes employés sont très généraux.

Cependant il est possible de trouver d'autres articles pouvant être considérés comme une orientation indirecte de la politique étrangère :

- a) L'art. 11.1 de la Constitution *permet la conclusion de traités de double nationalité avec les pays ibéro-américains* ou avec des pays ayant ou ayant eu des liens particuliers avec l'Espagne. Cette autorisation n'étant pas juridiquement nécessaire, elle doit être considérée comme visant à promouvoir une action politique en ce sens.
- b) L'art. 13.2 se réfère aux traités par lesquels on peut octroyer le *droit de vote aux élections municipales* aux nationaux de pays signataires. La concession doit être faite de façon réciproque.
- c) L'art. 42 oblige les pouvoirs publics à veiller à la *sauvegarde des droits économiques et sociaux des travailleurs se trouvant à l'étranger*.
- d) Enfin l'art. 56, en faisant du Roi le plus haut représentant de l'Etat dans les relations internationales, donne une importance particulière aux relations avec "les nations de sa communauté historique". Cet article a été interprété comme une incitation de la part du constituant au développement des relations avec l'Amérique latine. Il est important de noter que les fonctions du Roi sont de nature purement symbolique.

La Constitution ne mentionne pas des valeurs telles que *la démocratie, les droits de l'Homme ou l'Etat de droit* qui régiraient la politique étrangère, mais l'art. 95.1 de la Constitution qui interdit de façon explicite la signature de traités contenant des clauses contraires à la Constitution d'une part, et d'autre part l'importance de ces valeurs en droit interne, sont un argument qui *favorise une politique étrangère cherchant à satisfaire aux principes et valeurs consacrés par la Constitution*. Des normes infra-constitutionnelles interviennent aussi dans la définition des fondements juridiques de la politique étrangère, surtout concernant l'organisation des activités de l'Etat sur la scène internationale.

Selon l'art. 96.1 de la Constitution les traités internationaux conclus en bonne et due forme font partie de l'ordonnancement juridique interne après avoir été publiés officiellement en Espagne. Selon l'art. 96.1 les traités ne peuvent être modifiés autrement que par les mécanismes prévus par ces traités.

## **- Mécanismes de contrôle**

Le *Tribunal Constitutionnel* peut intervenir dans la dernière phase du processus d'approbation des traités pour contrôler leur conformité à la Constitution (art. 95.2).

### **33.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

Les deux chambres interviennent différemment et dans des conditions de majorité différentes selon les traités. Selon les articles 93 et 94 de la Constitution *les traités doivent être acceptés par les deux chambres lorsque :*

- a) ils permettent à des institutions ou des organisations internationales d'exercer des compétences dérivant de la Constitution ;
- b) ils ont un caractère politique ou militaire, ils concernent l'intégrité du territoire national ou les droits et libertés fondamentales, ceux impliquant des obligations financières et ceux qui demandent une modification de la loi ou une dérogation ou exigent des mesures particulières pour leur mise en application. Les chambres doivent être immédiatement *informées de tous les autres traités ou accords* (art. 94.2).

La politique étrangère est une compétence qui revient au Gouvernement. Une autre spécificité du système espagnol est que le Parlement, aussi bien à travers son autorisation pour conclure des traités que par le biais du contrôle de leur application, participe à la mise en œuvre de cette politique, et peut par ailleurs jouer un rôle favorisant dans ce domaine.

### **- L'exécutif**

La Constitution de 1978 a démocratisé la mise en œuvre de la politique étrangère. Le Roi est certes le plus haut représentant de l'Etat dans les relations internationales (art. 56.1 de la Constitution). Cependant c'est au Gouvernement qu'est donné le rôle d'administrateur principal de la matière. De plus est établie toute une gamme de contrôles, tant à caractère politique, à travers le Parlement, que juridique, au moyen de la juridiction constitutionnelle.

Selon l'art. 63 de la Constitution c'est *le Roi qui exprime le consentement de l'Etat à être lié par les traités* internationaux. Selon la doctrine majoritaire cette mention se limite aux accords qui ont reçu l'approbation du Parlement. Le Roi *accrédite les ambassadeurs* et les autres représentants diplomatiques, *déclare la guerre et la paix avec l'autorisation préalable des cortes*.

L'initiative en matière de conclusion de traités revient exclusivement au *Gouvernement* qui, selon l'art. 97 de la Constitution, "*dirige la politique intérieure et extérieure*". La négociation des traités relève du ministère des affaires étrangères.

### **- Le peuple**

L'art. 87 *interdit les initiatives législatives directes* des citoyens dans les domaines à caractère international. Rien n'empêche cependant la tenue d'un *référendum* en la matière. C'est ainsi qu'en 1982 a été tenu un référendum demandant aux citoyens si l'Espagne devait demeurer membre de l'OTAN.

### **- Les collectivités décentralisées**

L'art. 149.1.3 *inclut les relations internationales dans les compétences revenant exclusivement à l'Etat*. Après une première interprétation à la lettre de cet article, qui a été sévèrement critiquée par la doctrine, le Tribunal Constitutionnel a réduit le champ des compétences exclusives de l'Etat. Le raisonnement est que l'intégration de l'Espagne dans le monde et à l'Union Européenne en particulier, fait que les relations internationales peuvent toucher n'importe quel sujet, ce qui pourrait vider en pratique de leur importance les compétences accordées par la Constitution aux *communautés autonomes*.

Elles peuvent dans certains cas et sans affaiblir les prérogatives du Gouvernement, *demander à ce dernier à négocier des traités*. Cependant les communautés autonomes ne peuvent pas essayer d'obtenir un statut international, *ni conclure des traités liant juridiquement l'Etat*. D'autre part le Gouvernement est *obligé d'informer les communautés de la négociation et de la signature d'un*

*traité pouvant avoir des répercussions* dans des domaines qui concernent particulièrement les communautés.

## 34. SUISSE

### 34.1 Principes

#### - Identification

*Les axiomes traditionnels de la politique étrangère* sont :

- a) *la neutralité*. C'est la seule dont il est fait mention dans la Constitution (dans les dispositions traitant des tâches respectives des pouvoirs législatif et exécutif et non pas concernant la politique étrangère).<sup>22</sup> Il s'agit du principe de non-ingérence dans la guerre entre deux Etats, qui a fait l'objet d'adaptations (possibilité de participation de la Suisse à des sanctions multilatérales, participation à des actions contre des menaces qui ne peuvent être écartées par la coopération).
- b) *la solidarité*. C'est la solidarité humanitaire et la solidarité de coopération de point de vue économique et social.
- c) *l'universalité*. Il s'agit de l'entretien de relations diplomatiques avec tous les Etats, de contacts en matière de coopération et l'adhésion à des organisations internationales à caractère universel.
- d) *la disponibilité*. Est visée ici l'offre de bons services aux Etats ou organisations internationales qui en font la demande.

L'art. 2 de la Constitution énonce *quatre buts* de la Confédération, qui doivent être ceux de la politique intérieure comme extérieure :

- a) assurer *l'indépendance* du pays,
- b) maintenir *la tranquillité et l'ordre* à l'intérieur,
- c) protéger *la liberté et les droits* des confédérés,
- d) accroître *la prospérité commune* des confédérés.

Dans son rapport sur la politique étrangère dans les années '90 le Conseil fédéral s'est forcé de définir les objectifs de son action en matière de politique étrangère en se référant expressément à l'art. 2 de la Constitution, et dans l'intention de donner un souffle nouveau en la matière. Cinq axes ont ainsi été présentés :

- a) Le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix,
- b) l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit,
- c) l'accroissement de la prospérité commune,
- d) la promotion de la cohésion sociale,
- e) la préservation du milieu naturel.

Il s'agit ici de textes qui ont pour fonction surtout de mettre en œuvre la politique étrangère. Il ne s'agit pas de principes qui s'imposent aux acteurs de la politique étrangère lors de la définition de celle-ci.

Les *traités* font partie intégrante du droit interne. Dans la mesure où ils fixent des principes ou des objectifs de la politique étrangère, ils sont donc *obligatoires*. Mais la Suisse ne fait pas partie

---

<sup>22</sup> Article 8 chiffre 6 et article 102 chiffre 9.

d'organisations internationales d'intégration. Du point de vue politique la Suisse suit les orientations de l'ONU, même si elle n'en est pas membre ; l'eurocompatibilité est aussi un des principes qui en pratique influencent la fixation de la politique étrangère suisse ; les valeurs telles que la démocratie, les droits de l'Homme et l'Etat de droit s'imposent aux organes de l'Etat y compris lorsqu'ils agissent sur la scène internationale.

### **- Mécanismes de contrôle**

Il y a des mécanismes de contrôle et de protection des droits de l'Homme prévus par le droit interne ou par des traités. La violation d'un traité peut être invoquée devant tout juge, pourvu que la disposition soit directement applicable, ce qui, par exemple, n'est pas le cas pour les droits économiques et sociaux.

*Les actes internes relevant du domaine de la politique étrangère peuvent être attaqués devant le Tribunal fédéral pour violation d'un droit politique ou constitutionnel. Cependant l'existence d'un tel contrôle est fonction de la nature de l'acte incriminé. En effet l'art. 113 al.3 interdit au Tribunal fédéral de revoir la constitutionnalité des lois fédérales et il n'y a pas de limite autonome à la révision de la Constitution. L'autorisation de ratifier un traité décidée suite à une consultation populaire échappe au contrôle du Tribunal fédéral.*

## **34.2 Mise en œuvre**

### **- Le législatif**

Quant à la conclusion des traités.

A l'Assemblée fédérale appartient la compétence de *conclure des traités* et des alliances, (art. 85 chiffre 6 et art. 102 chiffre 8). En principe l'exécutif négocie et signe les traités, *alors que le législatif autorise leur ratification.*

Quant aux directives de politique étrangère.

*Les principes fondamentaux de la politique étrangère sont formulés par le Conseil fédéral. Ses messages sont certes présentés au Parlement, mais ne requièrent pas d'approbation formelle.*

### **- L'exécutif**

A l'Assemblée fédérale appartient la compétence de conclure des traités et des alliances, et au Conseil fédéral appartient la *conduite des relations extérieures* (article 85 chapitre 6 et article 102 chapitre 8). En principe *l'exécutif négocie et signe les traités*, alors que le législatif autorise leur ratification. *Le Conseil fédéral peut cependant ratifier seul* les accords en forme simplifiée (traités d'importance mineure, traités provisoires, traités qui ne créent pas de nouvelles obligations). Le Conseil fédéral peut seul *dénoncer les traités*, y compris ceux ratifiés par l'Assemblée fédérale.

*Les principes fondamentaux de la politique étrangère sont formulés par le Conseil fédéral. Ses messages sont certes présentés au Parlement, mais ne requièrent pas d'approbation formelle. Le Gouvernement définit et met en œuvre la politique étrangère. Il conduit les relations extérieures.*

Le régime est collégial en ce sens que *le chef de l'Etat* est primus inter pares, il ne joue donc aucun rôle particulier dans la formulation de la politique étrangère.

### **- Le peuple**

La ratification de certains instruments internationaux est selon la nature du traité parfois soumise au *référendum*. La Suisse connaît *l'initiative populaire* en ce sens qu'un nombre suffisant de citoyens peut proposer la modification de la Constitution. Ainsi dernièrement il y a eu plusieurs initiatives populaires tendant à durcir la politique d'immigration.

Il y a deux types de référendum : celui obligatoire qui s'adresse au peuple et aux cantons et celui facultatif qui s'adresse au peuple seulement et qui n'est organisé que si un nombre suffisant de citoyens le demande. *L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales* est soumise à l'appréciation du peuple et des cantons, soit au référendum obligatoire. *La ratification des traités d'une durée indéterminée, l'adhésion à une organisation internationale, la ratification de traités entraînant une unification multilatérale du droit* sont soumis au référendum facultatif.

### **- Les collectivités décentralisées**

*La Confédération est en vertu de l'art. 8 de la Constitution fédérale la seule compétente pour conclure avec des Etats étrangers des traités et des alliances.* L'art. 9 prévoit cependant une exception au profit des cantons, mais d'une importance réduite. En effet les cantons ne peuvent conclure que des traités d'importance locale ou de moindre importance et ceux-ci doivent être approuvés par le Conseil fédéral, qui peut s'opposer à leur ratification ou les conclure en son propre nom, s'ils ont une importance nationale. Le projet de réforme de la Constitution actuellement en cours réserve aux cantons la possibilité de conclure des traités dans les domaines de leur compétence. Cette disposition semble dès lors moins restrictive que l'actuel art. 10.

## **35. SUEDE**

### **35.1 Principes**

#### **- Identification**

La conduite de la politique étrangère et la définition des principes qui la régissent ne font pas l'objet de dispositions légales. Même la politique traditionnelle de *neutralité* de la Suède, pouvant être résumée comme "la non-participation à des alliances en temps de paix, pour éviter l'immixtion en temps de guerre", ne trouve une base juridique ni dans le droit interne, ni dans le droit international. D'ailleurs le droit international ne fait partie du droit interne qu'après réception.

### **35.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

Selon l'art. 6 de la Réglementation sur le Gouvernement, celui-ci doit, *avant la prise de décision, consulter le comité des affaires étrangères du Parlement sur tous les sujets de politique étrangère d'une importance majeure.*

Selon l'art. 1 chapitre 10 de la Réglementation sur le Gouvernement, celui-ci ne peut conclure aucun traité sans le *consentement du Parlement*, si l'accord suppose l'amendement ou l'abrogation d'une loi ou l'adoption d'une nouvelle loi ou si le traité concerne un sujet qui relève du pouvoir de décision du Parlement. De même, le Gouvernement ne peut conclure aucun autre traité créateur d'obligations internationales pour la Suède sans l'accord du Parlement, si l'accord est d'une importance majeure. Les mêmes règles s'appliquent concernant l'engagement de la Couronne à toute autre obligation internationale et la dénonciation d'un accord ou d'un engagement international.

## **- L'exécutif**

*Le Roi représente la Suède. Il a des fonctions protocolaires et cérémoniales. En tant que chef de l'Etat il est tenu informé par le Gouvernement concernant les affaires de la couronne.*

*Le Gouvernement est responsable de la détermination de la politique étrangère sous le contrôle politique, législatif et financier du Parlement. Le Gouvernement conclut les traités avec d'autres Etats et avec des organisations internationales selon l'art. 1, chapitre 10 de la Réglementation sur le Gouvernement. Selon l'art. 9, il peut engager les forces armées en vue de faire face à une attaque contre la Couronne. Mis à part cette hypothèse, l'engagement des forces armées n'est possible qu'après accord du Parlement, que si une loi le permet ou si cela est prévu par un traité approuvé par le Parlement. Aucune déclaration de guerre ne peut être faite sans le consentement du Parlement sauf en cas d'attaque armée. Cependant, le Gouvernement peut autoriser l'utilisation de la force en conformité avec le droit international pour éviter une violation du sol suédois.*

## **- Le peuple**

Le peuple peut être consulté par référendum sur des sujets concernant la politique étrangère, comme ce fut le cas du référendum sur l'adhésion à l'UE.

## **36. TURQUIE**

### **36.1 Principes**

#### **- Identification**

Dans le préambule de la Constitution qui a la même valeur juridique que celle-ci est répétée l'expression du fondateur de la Turquie moderne Kemal Atatürk "paix chez nous, paix dans le monde". Selon l'art. 16 les droits fondamentaux et les libertés des étrangers peuvent être restreints par la loi en conformité avec le droit international. *L'art. 92 limite le pouvoir du Parlement de déclarer la guerre ou d'envoyer des forces armées à l'étranger dans des situations réputées légitimes selon le droit international.* Selon l'art.90 les accords internationaux en vigueur ont la même force que la loi. Dans cette mesure ils peuvent aussi influencer la détermination des principes ou objectifs de la politique étrangère.

*La démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'Homme sont parmi les principes essentiels de la République turque, énumérés dans l'art. 2 de la Constitution et par conséquent la conduite de la politique étrangère devrait aussi s'inscrire dans le respect de ces principes.*

#### **- Mécanismes de contrôle**

Il n'y a aucun mécanisme de contrôle spécifique du respect des valeurs précitées dans le cadre de la politique étrangère. Il n'y a pas la possibilité de saisir la *Cour Constitutionnelle* pour faire examiner la constitutionnalité des traités déjà ratifiés.

### **36.2 Mise en œuvre**

#### **- Le législatif**

*Le Parlement* contribue aussi à la détermination de la politique étrangère par son pouvoir de *ratification des traités*. Certains traités cependant prennent effet sans l'approbation du *Parlement*. Il s'agit d'accords concernant les relations économiques, commerciales et techniques et couvrant une période d'un an maximum, pourvu qu'ils n'impliquent aucun engagement financier pour l'Etat et qu'ils ne portent pas atteinte au statut des individus ou aux droits de propriété des citoyens turques à l'étranger. *Le Parlement doit avoir connaissance de ces accords* dans les deux mois qui suivent leur promulgation. De même, les accords concernant la mise en œuvre d'un traité déjà ratifié et les accords économiques, commerciaux, techniques ou administratifs conclus sur la base d'une autorisation légale ne requièrent pas une approbation parlementaire.

Le *Parlement* ne peut *pas adopter des directives obligatoires en matière de politique étrangère*. Il peut cependant prendre une résolution exprimant ses vues, mais sans force de loi. D'autre part, le *Parlement* ne peut entreprendre une action unilatérale dans la cadre de la politique étrangère. Le *contrôle* parlementaire s'exerce par voie de questions, de débats généraux, d'interpellations et d'enquêtes parlementaires.

### **- L'exécutif**

La conduite de la politique étrangère est de la responsabilité du *Conseil des ministres*. Le ministre des affaires étrangères joue dans le cadre de la détermination des principes de la politique étrangère un rôle particulier.

*Le Président* (art. 104) *ratifie et promulgue* les traités et *accrédite* les représentants de la Turquie à l'étranger, mais ce sont là de prérogatives formelles exercées conjointement avec le *Conseil des ministres*.

## **37. UKRAINE**

### **37.1 Principes**

#### **- Identification**

L'Art. 8 de la Constitution ukrainienne<sup>23</sup> dispose que le principe de l'état de droit est reconnu et appliqué en Ukraine.

Aux termes de l'Article 18 de la Constitution, la politique extérieure de l'Ukraine vise à assurer les intérêts et la sécurité de la nation en entretenant une coopération pacifique et mutuellement avantageuse avec les membres de la communauté internationale suivant les principes et les normes de droit international universellement reconnus.

Conformément à l'Article 9 de la Constitution, les traités internationaux en vigueur ayant un caractère obligatoire en vertu d'un accord donné par le *Parlement* ukrainien font partie de la législation nationale ukrainienne. La conclusion d'un traité international incompatible avec la Constitution n'est possible qu'après amendement de cette dernière.

Aux termes de l'Article 26 de la Constitution, les étrangers se trouvant légalement en Ukraine jouissent des mêmes droits et libertés et assument les mêmes obligations que les citoyens ukrainiens,

---

<sup>23</sup> *La Rada Suprême (Parlement ukrainien) a adopté la Constitution de l'Ukraine le 28 juillet 1996.*

sous réserve des exceptions fixées par la Constitution, les lois ou les traités internationaux de l'Ukraine.

Les bases militaires existant sur le territoire ukrainien peuvent être données à bail en vue du séjour provisoire de formations militaires étrangères, selon la procédure fixée par les traités internationaux de l'Ukraine ratifiés par la Rada Suprême (disposition 14 du Chapitre XV : "Dispositions transitoires" de la Constitution de l'Ukraine).

### **- Mécanismes de contrôle**

Le Délégué de la Rada Suprême d'Ukraine aux droits de l'homme (ou Médiateur parlementaire) exerce le contrôle parlementaire du respect des droits et libertés constitutionnels de l'homme et du citoyen (Article 101 de la Constitution et Article 1 de la *Loi relative au délégué de la Rada Suprême d'Ukraine aux droits de l'homme*).<sup>24</sup>

La Cour constitutionnelle de l'Ukraine émet des avis sur la conformité à la Constitution des traités internationaux en vigueur en Ukraine ou bien des traités internationaux qui sont soumis à la Rada Suprême en vue d'obtenir son accord sur leur caractère obligatoire (Article 151 de la Constitution de l'Ukraine et Article 13 de la *Loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine*).<sup>25</sup>

## **37.2 Mise en œuvre**

### **- Le législateur**

Aux termes de l'Article 85 de la Constitution, les compétences du Parlement ukrainien sont les suivantes :

- définition des principes de la politique intérieure et extérieure ;
- audition des messages annuels et extraordinaires du Président de l'Ukraine sur la situation intérieure et extérieure de l'Ukraine ;
- proclamation, sur proposition du Président de l'Ukraine, de l'état de guerre et de la conclusion de la paix, approbation de la décision du Président de l'Ukraine portant utilisation des Forces Armées de l'Ukraine et d'autres formations militaires en cas d'agression armée contre l'Ukraine ;
- approbation des décisions relatives à l'octroi par l'Ukraine de prêts ou d'une assistance économique à des Etats étrangers et à des organisations internationales, ainsi que des décisions relatives à l'obtention par l'Ukraine – de la part d'Etats étrangers, de banques et d'organisations financières internationales – de prêts non prévus par le Budget d'état de l'Ukraine, et l'exercice du contrôle de leur utilisation ;
- ratification des décisions relatives à l'assistance militaire accordée à d'autres Etats, à l'envoi d'unités des Forces Armées de l'Ukraine dans un autre Etat ou à l'admission d'unités des forces armées d'autres Etats sur le territoire d'Ukraine ;
- acceptation, dans les délais fixés par la loi, du caractère obligatoire des traités internationaux de l'Ukraine et dénonciation des traités internationaux de l'Ukraine ;
- audition des rapports annuels du Délégué de la Rada Suprême d'Ukraine aux droits de l'homme sur le respect et la protection des droits et libertés de l'homme en Ukraine.

---

<sup>24</sup> *La Rada Suprême a adopté cette loi le 23 décembre 1997.*

<sup>25</sup> *La Rada Suprême a adopté cette loi le 16 octobre 1997.*

Conformément à l'Article 92 de la Constitution, sont définis uniquement par les lois de l'Ukraine :

- les droits et libertés de l'homme et du citoyen, les garanties de ces droits et libertés, les principales obligations du citoyen ;
- la nationalité, la personnalité juridique des citoyens, le statut des étrangers et des apatrides ;
- les principes régissant les activités extérieures politiques et économiques et le fonctionnement de la douane ;
- le régime légal de la frontière de l'état.

Sont fixées uniquement par les lois ukrainiennes les modalités d'envoi d'unités des Forces Armées de l'Ukraine dans d'autres Etats, ainsi que les modalités d'admission et les conditions de séjour d'unités des forces armées d'autres Etats sur le territoire d'Ukraine (disposition 2, partie 2, Article 92 de la Constitution de l'Ukraine).

### **- Le Président**

Le Président de l'Ukraine est le chef de l'état et agit au nom de celui-ci. Il est le garant de la souveraineté de l'état, de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, du respect de la Constitution de l'Ukraine et des droits et libertés de l'homme et du citoyen (Article 102 de la Constitution de l'Ukraine).

Conformément à l'Article 106 de la Constitution, le Président de l'Ukraine :

- assure l'indépendance, la sécurité nationale et la continuité de l'État ;
- représente l'État dans ses relations internationales, exerce la direction de l'activité politique extérieure de l'Ukraine, conduit les négociations et conclut les traités internationaux de l'Ukraine ;
- prend des décisions portant reconnaissance des Etats étrangers ;
- nomme et révoque la nomination des chefs des représentations diplomatiques de l'Ukraine auprès d'autres Etats et des organisations internationales ; reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques des Etats étrangers.

### **- L'exécutif**

Aux termes de l'Article 116 de la Constitution de l'Ukraine, le Cabinet des ministres d'Ukraine :

- assure la souveraineté nationale et l'autonomie économique de l'Ukraine, la mise en œuvre de la politique intérieure et extérieure de l'État, l'application de la Constitution et des lois de l'Ukraine et celle des actes du Président de l'Ukraine ;
- organise et assure les activités économiques extérieures de l'Ukraine.

Conformément à l'Article 15 de la *Loi sur les traités internationaux conclus par l'Ukraine*, le Ministre des Affaires étrangères d'Ukraine est chargé de la surveillance générale de l'application des traités internationaux de l'Ukraine.

### **- Le peuple**

Conformément à l'Article 5 de la Constitution de l'Ukraine, le peuple est porteur de souveraineté et l'unique source de pouvoir en Ukraine. Il exerce son pouvoir directement ou par l'intermédiaire des organes du pouvoir de l'État et des collectivités locales.

Conformément à l'Article 69 de la Constitution, la volonté populaire se manifeste par voie d'élections, de référendums et des autres formes d'expression de la démocratie directe.

Conformément à l'Article 73 de la Constitution, les questions relatives aux changements territoriaux de l'Ukraine sont décidées uniquement par référendum national.

## **38. ETATS-UNIS**

### **Le pouvoir judiciaire et la politique étrangère aux Etats-Unis**

C'est un vaste sujet de discussion aux Etats-Unis et nombreuses sont les affaires où l'on a essayé d'établir si telle ou telle composante du pouvoir avait abusé de ses prérogatives constitutionnelles dans le domaine des relations étrangères. L'opinion de la Cour suprême des Etats-Unis dans l'affaire *Baker c. Carr* 369 U.S.186 (1962) résume dans quelle mesure on considère que les relations extérieures soulèvent des "questions politiques" impropres à un règlement judiciaire aux Etats-Unis.

"Relations étrangères : selon certaines généralisations hâtives (dans de précédentes affaires), toute question touchant les relations étrangères est de nature politique. En effet, le règlement de ces questions repose souvent sur des critères qui défient l'ordre judiciaire ou impliquent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire manifestement confié à l'exécutif ou au législatif, et beaucoup de ces questions exigent simplement que le gouvernement exprime son point de vue unilatéralement. Cependant on aurait tort de croire que chaque affaire ou controverse touchant les relations extérieures échappe au contrôle judiciaire. Les affaires dans ce domaine semblent invariablement montrer une analyse critique de la question posée, quant à l'histoire de sa gestion par les pouvoirs politiques, à la possibilité d'être examinée au plan judiciaire compte tenu de sa nature dans l'affaire considérée, et aux conséquences possibles de l'action judiciaire. Ainsi, bien qu'un tribunal n'enquête pas d'ordinaire pour savoir si un traité a été dénoncé, puisque l'on peut considérer que sur ce point l'action du gouvernement est primordiale, si le gouvernement n'a pas agi dans ce sens, alors un tribunal peut interpréter un traité et y trouver la réponse qu'il cherchait. Un tribunal n'entreprendra pas l'interprétation d'un traité d'une manière incompatible avec une loi fédérale ultérieure, mais il n'aura aucune hésitation de ce genre si c'est une loi d'un Etat qui est en cause.

"Alors que la reconnaissance des gouvernements étrangers échappe à ce point à tout traitement judiciaire que, faute d'avoir été officiellement reconnu par l'exécutif, un Etat étranger a été qualifié de "république dont nous ignorons l'existence", et que la justice suit d'ordinaire l'exécutif sur le point de savoir quelle nation exerce la souveraineté sur un territoire contesté, lorsque la souveraineté sur un territoire est politiquement déterminée et proclamée, les tribunaux peuvent examiner le statut qui en résulte et décider en toute indépendance si une loi s'applique à ce territoire. De même, la reconnaissance d'un état de guerre à l'étranger est une responsabilité de l'exécutif, mais si les déclarations de l'exécutif n'apportent pas une réponse explicite, un tribunal peut les interpréter en cherchant par exemple à déterminer si la situation est telle que les lois destinées à assurer la neutralité américaine sont entrées en application. Là encore, bien que ce soit l'exécutif qui décide qu'une personne a le statut lui permettant de représenter un gouvernement étranger, les déclarations de l'exécutif seront, le cas échéant, interprétées pour déterminer la compétence du tribunal. De même, en l'absence d'une déclaration de l'exécutif faisant autorité, une action judiciaire est engagée dans les affaires concernant l'immunité de saisie des navires appartenant à des gouvernements amis".

Bon nombre des affaires judiciaires les plus intéressantes aux Etats-Unis portent sur le fait que le Président ou le Congrès a excédé ses compétences en matière de politique étrangère et qu'une action du contre-pouvoir s'impose. En bref, elles posent la question de la séparation, du contrôle et de l'équilibre des pouvoirs. Les affaires suivantes méritent une mention spéciale :

*Youngstown Sheet and Tube Co. c. Sawyer* [L'affaire de la réquisition de l'acier] 343 U.S.579 (1952) : La Cour suprême a considéré comme une violation du principe de la séparation des pouvoirs la décision du président Harry Truman de réquisitionner la plupart des aciéries du pays pendant la guerre de Corée. Le président Truman a affirmé qu'une grève imminente des ouvriers des aciéries menaçait l'effort de guerre et que, dans ces circonstances, ses pouvoirs l'autorisaient à réquisitionner les aciéries. La Cour suprême a conclu que, dans cette affaire, le président ne pouvait agir sans l'autorisation du Congrès. Malgré le désaccord au sein de la majorité sur les justifications précises de sa décision, il ressort de cette affaire que la Constitution des Etats-Unis impose des limites importantes et surtout applicables aux pouvoirs présidentiels, même en temps de guerre.

Dans l'affaire *Dames & Moore c. Regan* 453 U.S. 654 (1981), la Cour suprême a confirmé la suspension par le président des plaintes contre l'Iran dans le cadre du règlement d'une crise à propos d'une prise d'otages, en rejetant l'argument selon lequel le président aurait outrepassé ses pouvoirs constitutionnels.

Plusieurs affaires intéressantes ont été introduites contestant l'utilisation des forces armées à l'étranger par le président. Les rôles respectifs du Congrès et du président dans l'envoi de ces forces sont très controversés aux Etats-Unis, comme l'est d'ailleurs chaque décision de ce type. Pendant la guerre du Vietnam, plusieurs affaires ont eu pour objet de contester la constitutionnalité de l'engagement par le président des forces armées dans ce pays. Certaines juridictions inférieures ont affirmé que ces questions d'ordre politique ne relevaient pas des compétences de la justice ; d'autres ont soutenu que le Congrès avait fait ce qu'il fallait pour autoriser l'envoi de forces. La Cour suprême n'a jamais tranché cette question, mais des juges ont exprimé une opinion dissidente. Ce qu'il faut noter, cependant, car il s'agit peut-être là du point le plus important, c'est que des affaires ont bel et bien été engagées devant la justice et sérieusement examinées par les tribunaux. Voir, par exemple, *Mora c. McNamara* 389 U.S. 934 (1967).

Une autre affaire intéressante et plus récente a été engagée fin 1990 à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak, afin d'empêcher le président Bush de lancer une offensive contre l'Irak sans l'autorisation explicite du Congrès. Dans leur manuel de droit constitutionnel (13e édition 1997), les professeurs Gerald Gunther et Kathleen Sullivan résument ce qui s'est passé :

"Le tribunal a rejeté l'affaire en soutenant qu'elle n'était pas assez "mûre", mais a approuvé les principaux arguments énoncés dans un mémoire présenté par un groupe de professeurs de droit : le tribunal a déclaré qu'il n'hésitait pas à conclure que l'entrée offensive en Irak de plusieurs centaines de milliers de soldats américains pouvait être qualifiée de "guerre" au sens de la Constitution. En d'autres termes, le tribunal n'est pas disposé à ignorer la disposition de la Constitution selon laquelle le Congrès, et lui seul, a le pouvoir de déclarer la guerre. *Dellums c. Bush* 752 F. Supp. 1141 (D.D.C. 1990). Dans les semaines qui ont suivi, les débats constitutionnels se sont intensifiés et lorsque la question est arrivée au Congrès, il était largement admis que l'autorisation du Congrès était nécessaire pour que la nation entreprenne une action offensive. Le 12 janvier 1991, le Congrès a adopté à une faible majorité une résolution commune autorisant le Président à "utiliser les forces armées des Etats-Unis" conformément à la Résolution de l'ONU. Les frappes aériennes américaines contre l'Irak ont commencé peu de temps après ; l'action terrestre contre l'Irak a débuté le 24 février 1991 et s'est terminée 100 heures plus tard".

\* \* \*

*Les deux contributions suivantes de MM. Perrakis (Professeur, Secrétaire Général des Affaires européennes, Ministère des Affaires étrangères, Grèce) et Demaret (Professeur, Université de Liège, Belgique) ont pour objet de compléter cette étude des mécanismes nationaux d'élaboration et de conduite de la politique étrangère, par un aperçu de la façon dont l'Union européenne a adopté et adapté ces mécanismes pour faire face à ses propres besoins en matière de politique extérieure.*

**La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne de Maastricht à Amsterdam : lente marche vers la recherche d'une volonté commune des partenaires de l'Union européenne - Rapport de M. Stelios PERRAKIS  
Professeur, Secrétaire Général des Affaires européennes, Ministère des Affaires étrangères, Grèce**

**I. Remarques liminaires**

Les changements radicaux qui ont eu lieu en Europe à la fin des années 1980 et au début des années 1990, à savoir l'effondrement des régimes socialistes, la dissolution de l'URSS, l'unification de l'Allemagne, l'éclatement de la Yougoslavie et la guerre civile, notamment en Bosnie, tout en ajoutant la guerre du Golfe, etc., marquent l'avènement d'une ère nouvelle dans les relations internationales contemporaines et plus particulièrement en Europe l'émergence d'un nouveau paysage politique.

Ces événements ont démontré non seulement l'absence réelle de la Communauté/Union européenne du terrain des initiatives internationales pour la gérance de ses crises internationales, mais aussi ses propres insuffisances institutionnelles, aussi bien que le déficit fonctionnel de l'UE, sans parler du manque - inévitable - de volonté politique nécessaire politique d'agir des Etats membres de l'UE. Par conséquent, ces constatations ont mis à jour l'urgente et évidente nécessité d'améliorer le système de la Coopération Politique Européenne (CPE), qui fonctionnait jusqu'alors en dehors du cadre de la Communauté européenne, au niveau intergouvernemental, afin que cette dernière devienne capable de former et d'exercer une politique étrangère commune, entraînant une présence internationale, à la hauteur au moins de son potentiel économique et des aspirations et souhaits de ses peuples.

**II. La Politique Etrangère de Sécurité Commune (PESC) sous le régime du Traité de Maastricht - cadre institutionnel et constatations des résultats**

Il s'est avéré, de toute évidence, que l'Europe avait grand besoin de se doter d'une véritable identité et d'un profil politique ainsi que des moyens d'actions efficaces, en se basant sur ses propres choix et assumer une tâche significative sur la scène internationale.

Pour remédier à cette situation, le Traité de Maastricht de 1991a créé un "pilier" distinct (Titre V), de caractère intergouvernemental, intitulé : "La Politique Etrangère et de Sécurité Commune"

(PESC).<sup>26</sup> Ainsi, contrairement à l'ancienne Coopération Politique européenne des Etats membres, instauré par l'Acte unique européen (article 30), le Traité de Maastricht a lancé la formule d'une Politique Etrangère Commune des partenaires de l'UE. L'ambition du Traité visait le dépassement des faiblesses du système précédent, et de passer d'une "communauté de vues" vers une "communauté d'actions" et de conférer ainsi à l'Europe une véritable "Politique Etrangère et de Sécurité Commune".

Selon le Titre V du Traité de Maastricht, les Etats membres sont obligés désormais de chercher à définir et à appliquer en commun une politique étrangère commune et une politique de sécurité. A cet égard, ils sont tenus de respecter certains principes et valeurs dans leur comportement international (Article j.1).

Par ailleurs, les instruments disponibles au titre du Traité de Maastricht pour la mise en œuvre de la PECS sont :

- a) les positions communes (article J.2), destinées à rendre la coopération plus systématique et mieux coordonnée. Les Etats membres sont censés suivre et défendre ces positions ;
- b) les actions communes (article J.3) par lesquelles les ressources de toute nature (ressources humaines, savoir-faire, finances, matériel, etc.) sont mises en œuvre pour atteindre les buts fixés par les Etats membres.

Bien que l'adoption de ces actions requière l'unanimité du Conseil, leur mode précis de mise en œuvre peut être arrêté à la majorité qualifiée (article J.3, paragraphe 2). Quant aux dépenses opérationnelles de la PECS, elles peuvent être mises à la charge du budget communautaire et des budgets nationaux (article J.11).

De plus, le Titre V du traité de l'UE prévoit l'insertion des questions relatives à la sécurité de l'UE dans le système de cette politique commune (article J.4 et Déclaration n° 30 annexée au Traité), y compris la définition, à terme, d'une politique de défense commune. Cela comprend l'inclusion de l'Union de l'Europe occidentale, en tant que partie intégrante du développement de l'Union européenne en matière de défense (article J.4, paragraphe 2).

En dernier lieu, le Titre V du Traité de Maastricht comporte des dispositions concernant les rouages institutionnels de la PESC, prévoit la coopération avec la Commission, ainsi que la consultation et l'information avec le Parlement européen (articles J.3, J.5, J.7, J.8, J.9).

---

<sup>26</sup> Pour la PESC voir, entre autre, S. Bertelsmann, "CFSP and the Future of the European Union", Gutersloh, 1995, J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes et J. Weyland, "Le traité de Maastricht, Genèse, Analyse, Commentaires", deuxième édition, 1994, Bruylant, Bruxelles, G. Edwards, "Common Foreign and Security Policy", in A. Barav, D.A. Wyatt (eds), "Yearbook of European Law", Vol.13,1993, pp. 499-509, G. Edwards and S. Nuttall, "Common Foreign and Security Policy", in A. Duff, J. Pinder and R. Pryce (eds), "Masstricht and Beyond-Building the European Union", pp. 84-103, Routledge, London, 1994 C.C. Ryba, "La Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC)", mode d'emploi et bilan d'une année d'application fin 1993/1994, "Revue du marché Commun et de l'Union Européenne", n° 384, 1 - 1995, pp. 14-35. Pour une approche globale voir M. Holland (ed), *Common Foreign and Security Policy*, Pinter, London, 1997.

Bien que le Traité de Maastricht ait jeté les premières bases nécessaires pour la mise en œuvre et le développement d'une politique étrangère vraiment commune des Etats membres de l'UE, constituant ainsi une étape importante dans la construction politique de l'Europe, la PESC au cours de ses premières années d'application, n'a pu répondre à la grande attente des Européens.<sup>27</sup> Les carences structurelles, à savoir l'unanimité, paralysant parfois la possibilité d'agir, l'absence d'un véritable organe d'impulsion (un "moteur" politique), le caractère intergouvernemental de second pilier et la peur d'une dérive supranationale (y compris l'implication des institutions communautaires : Commission et Parlement européen), n'ont pas permis à l'UE d'effectuer le saut qualitatif attendu, de défendre d'une manière substantielle ses intérêts légitimes et d'entreprendre toute initiative ambitieuse mais convaincante, afin de répondre aux défis de notre époque. A cet égard, les critiques justifiées, notamment du Parlement européen sont significatives.<sup>28</sup>

Les faiblesses de la PESC, l'impuissance diplomatique de l'Union et l'incapacité à construire dans l'espace européen un système proprement européen crédible de sécurité et de défense, bien au-delà du cadre minime que forme l'identité européenne en matière de sécurité et de défense (IESD) au sein du schéma euro-atlantique de l'OTAN, ont mis en relief, ces derniers temps, le fait que les partenaires de l'UE avaient besoin d'une volonté politique réelle et d'une approche plus cohérente, donc plus efficace, de leurs relations extérieures.<sup>29</sup>

Il est à signaler que cette évolution de la PESC coïncide avec un développement considérable de l'autre volet de l'activité extérieure des partenaires communautaires, à savoir les relations extérieures économiques dans le cadre de la Communauté européenne.<sup>30</sup>

Le Traité de Maastricht, avec la convocation d'une Conférence Intergouvernementale qui s'occupe, entre autre, du second pilier, prévoit lui-même la révision de certaines dispositions concernant la PESC (article j.10) et offre la perspective d'une réponse à cette situation peu satisfaisante.

### **III. La PESC en mutation - La conférence intergouvernementale (CIG) de 1996/97 et son résultat : le Traité d'Amsterdam**

A la lumière des constatations évoquées ci-dessus, nous retrouvons sans surprise, parmi les trois grands thèmes à négocier pendant la CIG, initiée par le Conseil européen de Turin en mars 1996, la question de la délimitation d'une nouvelle PESC plus cohérente et efficace, avec des institutions et des moyens d'action permettant une autre présence internationale de l'UE.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> *Pour une vue d'ensemble sur l'application de la PESC, voir Ph. Willaert - C. Marquès-Ruiz, "Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état des lieux", Revue du Marché Unique Européen, 3-1995, pp. 35-95.*

<sup>28</sup> *Voir le rapport T.Spencer du 14.04.1997 sur la mise en œuvre de la PESC durant 1996 et la résolution y relative (doc. PE 220.788/A).*

<sup>29</sup> *J. Howorth - A. Menon (eds), The European Union and National Defence Policy, Routledge, London 1997.*

<sup>30</sup> *Sur cet aspect de l'action CE/UE, voir B. Hocking - M. Smith, Beyond Foreign Economic Policy, Pinter, London, 1997 ainsi que l'analyse complète de P. Demaret dans ce même volume.*

<sup>31</sup> *Voir p.e. E. Bonino, "La réforme de la politique étrangère et sécurité commune : aspects institutionnels", Revue du Marché Unique Européen 3/1995, pp. 261-265; G. Burghardt, "Politique étrangère et de sécurité commune : garantir la stabilité à long terme de l'Europe", Revue du Marché Unique Européen 3/1995, pp. 267-277.*

A cet égard, il est à souligner que dans son rapport soumis au Conseil européen de Madrid (décembre 1995), le Groupe de Réflexion a avancé, en ce qui concerne la PESC, certaines propositions. Parmi ces dernières figurent : la création d'une cellule d'analyse et de planification de la politique étrangère commune, le réexamen de la procédure de la prise de décisions et du financement de la PESC, aussi bien que la nomination d'un Haut Représentant de la PESC. En outre, le Groupe de Réflexion a noté que la Conférence Intergouvernementale devait examiner le moyen par lequel l'identité européenne pourrait se développer davantage, et il a souligné la nécessité de resserrer plus encore les liens entre l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale.

Le but, dès le début de la négociation, était, entre autres, de mieux équiper l'Union européenne face à des nouveaux défis extérieurs, en lui conférant une gamme de moyens d'action destinés à améliorer le fonctionnement et l'efficacité de la PESC.

Devant cette situation, les "Quinze" abordaient, au cours de la négociation, le volet PESC et surtout durant la dernière phase de la CIG, sous la présidence néerlandaise (premier semestre 1997). De l'ensemble de cette négociation difficile - ainsi que des divers textes-memoranda soumis par certains Etats membres (France, Allemagne, Grèce, etc.)<sup>32</sup> - il ressort que les éléments importants concernent uniquement l'appareil institutionnel de la PESC : le système de prise des décisions, les futures relations UE-UEO dans la perspective d'une politique européenne de défense, l'insertion des nouvelles idées dans les objectifs de la PESC, la flexibilité au sein de la PESC.

Il est vrai qu'à travers les nouvelles dispositions qui, finalement, ont été incorporées dans le Traité d'Amsterdam, reflétant les compromis acquis, la PESC semble être renforcée et l'UE, même en l'absence de légitimation démocratique nécessaire, acquiert des mécanismes et des moyens institutionnels améliorés afin d'exercer une politique étrangère.

Plus particulièrement, les nouvelles prévisions du Traité cadrant les bases institutionnelles et les mécanismes de mise en œuvre de la PESC, sont les suivantes :

*a. Principes objectifs*

En premier lieu, il est reconnu que l'Union est responsable pour la cohésion de l'ensemble de ses activités extérieures dans le cadre de sa politique des relations extérieures, de la sécurité, de l'économie et du développement (article C. alinéa b). Dans le cadre de leurs compétences respectives, le Conseil et la Commission assument la responsabilité de la mise en œuvre de cette cohésion.

Ensuite, le Traité d'Amsterdam prévoit l'élargissement significatif des objectifs de la PESC (article J.1), par l'inclusion, notamment, des principes : de la sauvegarde de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, ainsi que du maintien de la paix et du renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte de l'ONU, ainsi qu'aux principes de l'Acte Final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures.

---

<sup>32</sup> Voir le mémorandum grec sur "Le développement de la PESC" incluant des propositions sur les buts, les moyens institutionnels et la mise en œuvre de la PESC (CIJ doc. CONF/3861/96).

L'incorporation de ces dispositions dans le nouveau Traité - suite à des propositions helléniques - permettra à l'Union de développer des politiques et des actions qui contribueront de manière plus efficace à la protection de la sécurité et de l'intégrité de l'Union et de ses Etats membres.

En outre, il est prévu l'insertion d'une clause renforcée de solidarité politique dans le cadre de la PESC (article J.1, paragraphe 2). En effet, "les Etats membres œuvrent de concert aux renforcements et au développement de leurs solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales".

*b) L'appareil institutionnel et les moyens d'action*

Afin de poursuivre les objectifs énoncés à l'article J.1, l'Union décide des stratégies communes et elle adopte des actions communes et des positions communes (article J.2). En plus, les Etats membres renforcent la coopération systématique pour la conduite de leur politique tandis qu'ils s'informent mutuellement et se concertent sur toute la question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général (article J.6).

Quant aux institutions, il est à noter que le Conseil européen devient, formellement, un organe suprême définissant les principes et orientations générales de la PESC (article J.3, paragraphe 1). Le même organe décide des stratégies communes qui sont recommandées et mises en œuvre par le Conseil (des Ministres) de l'UE (article J.3, paragraphe 2.3).

De l'autre côté, le processus décisionnel, qui exigeait l'unanimité devient un peu moins contraignant. Certes, le droit de veto, pour la prise des décisions fondamentales de la PESC par le Conseil européen et le Conseil des Ministres demeure, mais dorénavant, les absences des membres présents ou représentés n'empêchent pas l'adoption de ces décisions, si le nombre de votes favorables est suffisant (article J.13, paragraphe 1). De plus, par dérogation à cette disposition, le Conseil statue à la majorité qualifiée : (i) lorsque, sur la base d'une stratégie commune, il adopte des actions et des positions communes ou il prend toutes autres décisions ; (ii) lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune (article J.13, paragraphe 2). Cette règle n'est retenue que dans le cas où un Etat membre évoque des raisons de politique nationale.

Au niveau institutionnel, il faut signaler que dorénavant le Secrétaire Général du Conseil exercera les fonctions de Haut Représentant de la PESC (J.8). Ainsi, l'UE sera davantage identifiée à l'extérieur et une continuité de représentation sera assurée d'une Présidence à l'autre. De plus, sa présence aux côtés de la présidence aura pour effet d'alléger la tâche de cette dernière. Certes, la personnalité du Haut Représentant de la PESC jouera un rôle important pour le succès de sa mission.

Aussi, une "unité d'analyse et de planification" sera créée et placée sous la responsabilité du Secrétaire Général du Conseil. Le personnel de cette "unité" proviendra du Conseil, des Etats membres de la Commission et de l'UEO. Sa tâche consistera à analyser toute question relative à la PESC et à présenter des options de décisions à prendre. La création d'une "unité" est un préalable obligé à la mise en place d'une politique étrangère digne de son nom et on considère qu'elle permettra à la PESC de discerner rapidement les problèmes et les crises et les prévoir.

Enfin, il est prévu un renforcement du rôle du Parlement européen dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre de la PESC (procédures de consultation et d'information, article J.11).

*c) Le volet défense*

Bien que les divergences des vues sur l'évolution des relations UE-UEO et la formulation d'une politique de défense n'ont pas permis aux "Quinze" d'effectuer un pas décisif en la matière, il convient de retenir de certaines dispositions du Traité d'Amsterdam des dispositions formulant un premier noyau de politique européenne de défense. Ainsi :

- le Conseil européen dispose de la compétence de définir les "principes" et les "orientations générales", non seulement pour les aspects politiques de la PESC (comme il était prévu au Traité de Maastricht), mais aussi pour les questions ayant des implications en matière de défense (article J.3, para. 1) ;
- on reconnaît de manière explicite l'objectif de la formation progressive d'une politique de défense commune "qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi". Il a été décidé aussi l'établissement des relations institutionnelles plus étroites entre l'UE et l'UEO et on prévoit explicitement l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union, si le Conseil européen en décide ainsi. Cela signifie qu'il ne faudra pas une révision du Traité pour établir une défense commune (par exemple, en intégrant l'UEO dans l'UE) et qu'une simple décision du Conseil européen suffira (J.7, para. 1) ;
- par ailleurs, un Protocole sur l'article J.7 annexé au Traité prévoit que l'UE, en collaboration avec l'UEO, procédera à l'élaboration des arrangements visant à améliorer la coopération entre les deux institutions dans un délai fixe ;
- les "missions Petersberg" sont intégrées dans le Traité (article J.7, paragraphe 2), comme première étape décisive sur le chemin d'une défense commune de l'UE. Elles sont des missions humanitaires et d'évacuation, de maintien de la paix et de gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ;<sup>33</sup>
- l'Union aura recours à l'UEO afin d'élaborer et mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union ayant des implications dans le domaine de défense (article J.7, paragraphe 3).

#### *d) Autres dispositions*

L'article J.9 codifie les dispositions déjà en vigueur sur la coordination/concertation des Etats membres devant les instances internationale (organisations, conférences, etc.). De même, l'article J.10 reprend la clause de coopération entre les autorités diplomatiques et consulaires des "Quinze" et les délégations de la Communauté dans les pays tiers.

#### **IV. La PESC et les règles internationales régissant les fondements juridiques de la politique étrangère des Etats**

A la lumière des considérations précédentes, tout en tenant compte du particularisme qu'elle présente, l'action de la PESC, issue aujourd'hui d'un ensemble intergouvernemental en mutation, donc différent des caractéristiques analogues d'un Etat dans l'ordre international, il y a lieu d'évaluer les fondements juridiques de la politique extérieure des partenaires de l'Union.

Ainsi, il semble, notamment à travers les objectifs de l'article J.1 et autres dispositions, que la PESC de l'UE est influencée, dans la détermination de ses orientations, au moins au niveau des intentions déclarées, par l'existence des règles juridiques de droit international. Par conséquent, la mise en

---

<sup>33</sup> M. Eyskens, D. Owen et autres, *How Can Europe Prevent Conflicts? PMI Brussels, 1997.*

service de cette politique doit être alignée sur les règles et principes, par exemple dans la Charte des Nations Unies ou dans la Charte de Paris de l'OSCE de 1990. Par ailleurs, les valeurs de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme s'imposent comme axe principal régissant l'action de l'UE.

En outre, le déficit démocratique existant dans l'élaboration et la conduite de la PESC, d'après le Traité d'Amsterdam, demeure considérable, en raison des différents niveaux d'intervention du parlement européen (article J.11) qui ne constituent guère une présence législative adéquate ou un contrôle politique efficace de l'exécutif de l'UE.

## V. Conclusions

Au cours des dernières années, il est apparu que les menaces de crise se multiplient dans le voisinage proche de l'Union et que l'Europe est confrontée à un environnement particulièrement instable.<sup>34</sup> C'est pourquoi, il est nécessaire que l'Union présente un front uni dans tous les domaines, qu'elle dépasse le stade de la diplomatie déclaratoire et qu'elle réponde rapidement et d'une manière adéquate en cas de crise. Avec les réformes prévues dans le Traité d'Amsterdam, le système de la PESC est nettement renforcé et amélioré. La PESC acquiert les moyens convenables et les possibilités afin de répondre aux défis et aux problèmes que l'Europe affronte à l'heure actuelle. Par conséquent, l'UE sera -semble-t-il- plus capable d'agir sur la scène internationale. Par ailleurs, les modifications/améliorations prévues dans le traité d'Amsterdam ne conduisent pas la PESC à la coopération supranationale du premier pilier. La PESC reste encore au niveau de la coopération intergouvernementale.

Mais, bien au-delà de ces constatations/affirmations, ce qui manifestement apparaît comme le plus important pour la réussite de la PESC à l'heure actuelle, est que les Etats membres aient la volonté politique d'esquisser et d'appliquer une politique étrangère commune avec continuité et cohérence.

De plus, l'évolution et la mise en application de la PESC nécessitent un soutien actif de l'opinion publique européenne. Ainsi, il faut que les citoyens de l'Union soient informés des objectifs, du fonctionnement, des résultats de la PESC, aussi bien que des problèmes, des défis et des dangers que l'UE affronte et qu'elle doit gérer à travers la PESC. L'intervention, à la fois des parlements nationaux ainsi que du Parlement européen à cet égard, semble déterminante.

## **Politique extérieure de la communauté européenne (ou la face communautaire de la politique extérieure de l'Union européenne) - Rapport de Paul DEMARET Professeur, Université de Liège, Belgique**

La note qui suit comprend cinq parties. Dans la première partie, nous rappelons la portée respective des termes "Communauté européenne" et "Union européenne". Dans la seconde partie, nous soulignons qu'il n'existe pas tant une politique extérieure de la Communauté qu'une face communautaire de la politique extérieure de l'Union. Dans la troisième partie, la plus développée, nous procédons à l'inventaire des moyens dont l'Union européenne dispose sur la base du traité CE pour s'exprimer vis-à-vis des pays tiers. L'accent est mis sur les institutions. Dans la quatrième partie, nous observons que les États membres laissent rarement la Communauté européenne se manifester seule sur le plan international. Dans la cinquième partie, nous identifions quelques traits

---

<sup>34</sup> O. Tunander, P. Paev, V. Einagel (eds.), *Geopolitics in Post-Wall Europe*, Sage, London, 1997.

marquants de la politique extérieure que l'Union européenne mène au travers de la Communauté européenne et en se fondant sur le traité CE.

## **I. Communauté européenne et Union européenne**

La notion d'Union européenne a été créée par le traité de Maastricht. Elle est venue s'ajouter, mais n'a pas remplacé, la notion de Communauté européenne (précédemment appelée Communauté économique européenne). Depuis Maastricht, l'on est souvent confronté à la question de savoir quels termes employer : Communauté européenne ou Union européenne ? Aujourd'hui — spécialement hors d'Europe — les termes Union européenne sont souvent utilisés comme s'ils étaient plus ou moins synonymes de Communauté européenne.

Strictement parlant, les termes d'Union européenne recouvrent une réalité tant à la fois plus large et moins précise que les termes "Communauté européenne". L'Union européenne comprend trois piliers. Le premier pilier est constitué par le traité établissant la Communauté européenne (CE), le traité CECA et le traité EURATOM. Du point de vue de leur mise en œuvre, ces traités sont caractérisés par le rôle que jouent institutions et mécanismes supranationaux. L'intégration économique européenne, en ci-inclus l'union monétaire, progresse sur la base du traité CE. Les deuxième et troisième piliers traitent respectivement de la politique extérieure et de sécurité commune et de la justice et des affaires intérieures. Leur mise en œuvre repose jusqu'à présent essentiellement sur la coopération intergouvernementale. Le projet de révision du traité sur l'Union européenne négocié à Amsterdam, prévoit toutefois d'introduire une dose de "méthode communautaire" (mais à la carte et à géométrie variable...) au sein du troisième pilier.

Selon le contexte dans lequel les termes Union européenne apparaissent, ils peuvent désigner soit la Communauté européenne (qui n'en constitue cependant qu'un élément), soit les États membres agissant sur la base du deuxième ou du troisième pilier, soit encore la Communauté et ses États membres lorsqu'ils agissent ensemble, la première sur la base du traité CE, les seconds sur une base intergouvernementale. Cette dernière hypothèse se rencontre fréquemment dans le champ des relations extérieures (cf. infra point IV).

La Communauté européenne a la personnalité juridique (voir l'article 210 du traité CE) et la capacité de contracter des obligations internationales. Tel n'est pas le cas de l'Union européenne. Le projet de révision du traité sur l'Union européenne qui a été négocié à Amsterdam prévoit toutefois que le Conseil, agissant dans le cadre des deuxième et troisième piliers, pourrait conclure des accords internationaux au nom de l'Union européenne.

## **II. Politique extérieure de la Communauté ou face communautaire de la politique extérieure de l'Union européenne**

Si par politique extérieure on entend politique étrangère, couvrant en particulier les questions de sécurité et de défense, la Communauté européenne envisagée comme telle n'a pas de politique extérieure dans ce sens-là. Seule l'Union européenne, c'est-à-dire ici les États membres agissant dans le cadre du deuxième pilier, mène ou plutôt - est-on tenté de dire - essaie de mener une politique étrangère.

Mais la notion de politique extérieure peut être entendue de façon plus large et englober, outre la politique étrangère au sens ancien du terme, la politique menée vis-à-vis des pays tiers dans le domaine commercial, économique, monétaire ou dans celui de l'environnement. De ce point de vue, l'on peut considérer que la Communauté européenne a une politique extérieure. Dans le champ des

compétences qui lui ont été attribuées, elle s'efforce de promouvoir ou de protéger les intérêts de ses États membres et de leurs populations, mais aussi les valeurs politiques que ceux-ci partagent.

Néanmoins, davantage que de politique extérieure de la Communauté, mieux vaudrait parler de la face communautaire de la politique extérieure de l'Union. Il est en effet difficile, voire artificiel, de séparer ce qui serait politique extérieure de l'Union européenne, envisagée sous son aspect intergouvernemental, et politique extérieure de la Communauté européenne envisagée en soi, et ceci pour diverses raisons.

La première est institutionnelle. L'organe de décision dans le cadre du deuxième pilier et de la coopération intergouvernementale, tout comme dans le cadre du traité CE, est le Conseil composé des représentants des États membres.

La seconde tient au fait qu'en son stade présent d'intégration politique, l'Union européenne n'est pas équipée pour mener une politique étrangère au sens habituel de ces termes. Il est patent qu'en cas de crise internationale, l'Union européenne, agissant dans un cadre intergouvernemental, éprouve de la difficulté à réagir avec cohérence et rapidité. Aucune autorité unique, comme le Président des États-Unis, n'est habilitée, ni n'aurait aujourd'hui la légitimité pour décider en son nom. L'Union européenne n'a pas non plus - ou pas encore - la capacité de déployer seule une véritable force d'intervention extérieure. La guerre du Golfe et la crise yougoslave en témoignent. Par contre, dans le domaine commercial et économique, l'Union européenne, agissant par le truchement de la Communauté européenne, est davantage capable de mener une politique extérieure. La réalisation de l'union monétaire devrait accroître sa cohérence économique externe et son rôle dans les relations internationales.

En outre, depuis la fin de la guerre froide, les questions de défense et de sécurité (envisagée au plan militaire) occupent dans les relations internationales une place moindre qu'auparavant. En revanche, les questions commerciales et économiques ont gagné en importance. En outre, elles sont souvent traitées dans une perspective qui intègre des considérations politiques : assurer la stabilité d'États voisins, limiter les risques de flux migratoires, voire promouvoir la démocratie et le respect des droits fondamentaux. La politique extérieure des États-Unis illustre ce point. Au sein de celle-ci, la libéralisation du commerce (au sens large du terme) et l'harmonisation des conditions de concurrence sur le plan multilatéral (OMC, OCDE) et sur le plan régional (NAFTA, APEC) ont pris une place importante depuis la fin des années 1980. La même observation s'applique *mutatis mutandis* à l'Union européenne.

Aujourd'hui, la politique extérieure de l'Union européenne se concrétise donc pour une large part à travers le cadre institutionnel du traité CE qui assure une certaine cohérence et efficacité. Mais la politique extérieure de l'Union, tout au moins dans ses manifestations les plus visibles sur le plan international, ne se déploie pas souvent dans un cadre exclusivement communautaire. Dans la conduite des relations extérieures de l'Union européenne, méthode communautaire et méthode intergouvernementale sont fréquemment associées. Au-delà de toute considération de technique juridique, cet état de choses a une explication politique. Les États membres, du moins la plupart, voient sans doute l'intérêt d'utiliser l'instrument communautaire pour donner une certaine cohérence et efficacité à l'Union européenne sur le plan extérieur. Mais ils ne sont pas pour autant prêts à disparaître derrière la Communauté et à quitter le devant de la scène internationale. A cela s'ajoute le fait que, dans le cadre intergouvernemental, chaque État doit en principe donner son accord, alors que, dans le cadre communautaire, la règle de la majorité qualifiée est souvent d'application.

Le projet de traité négocié à Amsterdam, s'il permet au Conseil d'accroître la compétence de la Communauté en matière commerciale, ne devrait pas fondamentalement modifier le régime hybride qui gouverne aujourd'hui les relations extérieures de l'Union européenne.

### **III. Le traité CE et les relations extérieures**

Nous envisageons d'abord, dans un certain détail, le cadre institutionnel, ensuite, très brièvement, les instruments matériels qu'offre le traité CE pour la conduite des relations extérieures de l'Union.

#### **A. Le cadre institutionnel**

Successivement, nous évoquerons les compétences externes reconnues actuellement à la Communauté européenne, les organes qui interviennent et les procédures applicables dans la conduite des relations externes de la Communauté, les rapports entre ordre juridique communautaire et droit international.

##### **1. Les compétences externes de la Communauté européenne**

###### *1.1. Le développement graduel des compétences externes de la Communauté*

Dans sa version originale, le traité CEE était peu prolixe en ce qui concerne la dimension extérieure du marché commun. Essentiellement, le traité prévoyait l'établissement d'une politique commerciale dans le domaine des marchandises (article 113) et la possibilité pour la Communauté de conclure des accords d'association avec des États tiers (article 238). La jurisprudence de la Cour de Justice a toutefois joué un rôle palliatif en établissant la doctrine des compétences implicites (voir en particulier l'arrêt AETR rendu en 1971 et l'avis 1/76).

L'Acte unique a explicitement reconnu à la Communauté la capacité de conclure des accords avec des pays tiers dans le domaine de l'environnement (article 130 R § 4) et dans le domaine de la recherche (article 130 M).

Depuis le traité de Maastricht, la Communauté dispose expressément de la compétence pour adopter des sanctions économiques vis-à-vis de pays tiers (article 228 A et 73 G), de déterminer les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa, ainsi que de conclure des accords relatifs à la coopération au développement (article 130 Y). Le pouvoir de prendre des mesures affectant la circulation des capitaux sur le plan externe a également été octroyé à la Communauté (voir les articles 73 C et 73 F à mettre en relation avec l'article 73 B § 2) ainsi que celui de coopérer avec les États tiers dans diverses matières où la Communauté s'est vue attribuer une certaine compétence interne (voir les articles 126 § 3, 127 § 3, 128 § 3, 129 § 3 et 129 C § 3 relatifs respectivement à l'éducation, la formation professionnelle, la culture, la santé et aux réseaux transeuropéens).

La disposition la plus importante introduite dans le traité CE par le traité de Maastricht en ce qui concerne les relations extérieures n'est pas encore d'application. Il s'agit de l'article 109 qui définit les compétences de la Communauté et de ses différents organes en ce qui concerne les relations monétaires internationales lorsque l'Euro aura vu le jour.

Si le traité de Maastricht a, dans certains secteurs, complété l'appareil externe du traité CE, il a aussi retranché par rapport à l'ancien traité CEE : l'article 116 du traité CEE relatif aux organisations

internationales à but économique et aux positions communes à adopter par les États membres au sein de celles-ci a été abrogé.

Le projet de révision du traité sur l'Union européenne négocié à Amsterdam en juin 1997 envisage la possibilité d'élargir le champ d'application de l'article 113 relatif à la politique commerciale. En outre, il prévoit le transfert de certaines matières relatives à la circulation des personnes physiques du troisième pilier vers le traité CE, qui comprendra un nouveau titre "Libre circulation des personnes, asile et intégration". Ce transfert devrait élargir les compétences de la Communauté sur le plan externe. En effet, sur la base de ce nouveau titre, le Conseil sera appelé à adopter des mesures concernant le franchissement des frontières externes, la circulation dans la Communauté des ressortissants d'États tiers ainsi que le droit d'asile et à l'immigration. Les articles 100 C et D du présent traité CE seront abrogés dans la mesure où leur contenu est absorbé par le nouveau titre.

Ci-dessous, nous examinons la capacité de la Communauté à conclure des accords internationaux en distinguant compétences explicites et compétences implicites.

## 1.2. *Les compétences externes explicites*

### 1.2.1. *La conclusion d'accords commerciaux : le cas des accords issus de l'Uruguay Round*

En vertu de l'article 113, la Communauté est compétente pour conclure des accords commerciaux. La Cour de Justice a jugé que, dans le champ couvert par l'article 113, la Communauté était exclusivement compétente pour agir *ab initio*, (voir les avis 1/75, 1/78 et 1/94). Les États membres ne peuvent donc plus en principe intervenir comme tels, que ce soit de façon individuelle ou collective, dans le domaine de la politique commerciale.<sup>35</sup> La reconnaissance de cette compétence exclusive de la Communauté sur le plan externe explique les débats qui ont entouré la délimitation de la notion de politique commerciale, particulièrement lors de la conclusion de l'Uruguay Round et de l'établissement de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Jusqu'en 1994, l'article 113 avait été essentiellement utilisé pour l'adoption de mesures touchant directement au commerce de marchandises. Toutefois, l'idée avait été émise que la notion de politique commerciale au sens de l'article 113 pouvait et devrait s'étendre au commerce des services, aux investissements et même à la propriété intellectuelle. Dans la mesure où la Communauté était seule compétente pour agir sur la base de l'article 113, une telle interprétation de la notion de politique commerciale aurait contribué à assurer la cohérence externe de la Communauté et de son marché intérieur. Telle était réduite à l'essentiel la position prise par la Commission dans le débat qui précéda la conclusion des accords issus de l'Uruguay Round. Ces accords portaient non seulement sur les marchandises, mais également sur le commerce des services (et indirectement sur les investissements) et la protection de la propriété intellectuelle. Selon la Commission, l'ensemble de ces accords relevaient de la compétence de la seule Communauté et par conséquent, seule celle-ci était qualifiée pour les conclure et pour apparaître face aux États tiers. Pour leur part, le Conseil et la plupart des États membres estimaient que seuls les accords portant sur le commerce des marchandises pouvaient être conclus sur la base de l'article 113 et donc par la seule Communauté. La conclusion des autres accords excédait la compétence de la seule Communauté et requérait, selon le Conseil et la majorité des États membres, la participation des États membres.

---

<sup>35</sup> *Sous réserve de la doctrine de la délégation ou de l'habilitation spécifique au sens de l'arrêt Donckerwolcke de 1976 et de l'arrêt Bulk Oil de 1986.*

Appelée à trancher, la Cour de Justice, dans son avis 1/94, choisit une voie intermédiaire, mais qui menait à un résultat plus proche de la thèse du Conseil que de la thèse de la Commission. Elle jugea que l'article 113 couvrait, en plus du commerce des marchandises, le commerce des services pour autant que ces derniers n'impliquaient pas le déplacement des personnes physiques ou l'établissement d'une présence commerciale dans le territoire de l'État où le service était presté. Mais, en sens inverse, elle considéra que ni le commerce des services impliquant un tel déplacement ou un tel établissement, ni la protection de la propriété intellectuelle (hormis la répression du commerce de produits contrefaits) n'entraient dans le champ de l'article 113 et de la politique commerciale. Ces matières auraient néanmoins pu relever de la compétence communautaire dans la mesure où la Communauté aurait pu invoquer une compétence implicite fondée sur l'idée de "préemption".<sup>36</sup> Mais il eût fallu que la Communauté démontre que, dans les secteurs en question, son activité législative interne avait été telle qu'elle excluait désormais une intervention quelconque des États membres sur le plan externe. Selon la Cour de Justice, la Communauté n'avait encore que partiellement "occupé" ou "régulé" les secteurs en cause. Par conséquent, les accords de l'Uruguay Round concernant les services et la propriété intellectuelle devaient être conclus par la Communauté et par les États membres, la première étant compétente pour une partie, les seconds pour le reste. Suite à l'avis 1/94, les États membres apparurent comme tels à la conclusion des accords de l'Uruguay Round et devinrent membres de l'OMC à côté de la Communauté.

La Cour de Justice confirma par la suite cette interprétation assez étroite de la notion de politique commerciale dans son avis 2/92. Celui-ci concernait les compétences respectives de la Communauté et des États membres pour participer à la décision OCDE relative aux investissements étrangers directs et au traitement national. Là, également, la Cour de Justice jugea que la Communauté n'était que partiellement compétente pour conclure cet accord et que la participation des États membres était donc indispensable.

Le projet de révision du traité sur l'Union européenne négocié à Amsterdam en juin 1997 prévoit la possibilité d'étendre le champ de l'article 113 aux accords portant sur les services (tel que le GATS) ou sur la propriété intellectuelle (tel que l'accord TRIPS). Mais une telle extension se déciderait cas par cas et dépendrait chaque fois d'une décision unanime du Conseil. Ceci donnerait à l'article 113 un champ d'application au caractère variable sous le contrôle des États membres pour ce qui n'est pas des marchandises et des services sans déplacement de personnes.

### *1.2.2. La conclusion d'accords d'association*

La Communauté a compétence pour conclure des accords d'association au sens de l'article 238. Les accords de Lomé, l'accord avec la Turquie, les accords avec les pays d'Europe centrale et orientale, l'accord créant un Espace Economique européen (EEE) sont tous des accords fondés sur l'article 238.

Dans son arrêt Demirel de 1987, la Cour de Justice déclara que, sur la base de l'article 238, la Communauté était compétente pour traiter avec un pays tiers de toute matière couverte par le traité CE, y compris la circulation des travailleurs. Cependant, les accords d'association ont en règle générale été conclus selon une procédure mixte, c'est-à-dire par la Communauté ses États membres.

---

<sup>36</sup> *En cas de "préemption" communautaire, la Communauté devient ipso facto exclusivement compétente. Mais cette compétence exclusive est d'une autre nature que la compétence exclusive reconnue à la Communauté dans le champ de la politique commerciale. Cette dernière existe ab initio et n'est ni subordonnée à une activité législative préalable de la Communauté ni, a fortiori, fonction de l'intensité de celle-ci.*

### 1.2.3. *La conclusion d'accords dans le domaine de l'environnement, de la recherche et de la coopération au développement*

Dans ces matières, la Communauté dispose explicitement de la compétence de conclure des accords avec des pays tiers (sous réserve du respect de l'idée de subsidiarité). Mais le traité CE établit clairement qu'il s'agit là d'une compétence non exclusive : les États membres restent en principe compétents pour conclure des accords avec des pays tiers dans ces matières. Ils ne perdent leur compétence concurrente que dans la mesure où un effet de "préemption" communautaire jouerait. Un Etat membre ne peut conclure un accord dont l'objet interférerait avec le contenu d'une mesure déjà adoptée par la Communauté, mesure qui peut être constituée par un règlement ou une directive ou un accord déjà conclu par la Communauté.

En l'absence de "préemption" communautaire, trois possibilités apparaissent :

- soit la Communauté conclut seule l'accord (voir l'arrêt de la C.J., Portugal c. Conseil du 3 décembre 1996, relatif à l'accord avec l'Inde fondé sur l'article 130 Y) ;<sup>37</sup>
- soit tous les États membres ou des États membres ou un Etat membre conclu(ent) l'accord ;
- soit la Communauté et les États membres concluent l'accord conjointement.

La formule adoptée dans un cas particulier dépendra fondamentalement du jeu des majorités requises au sein du Conseil. Si des États membres disposent d'une minorité de blocage, ils peuvent, s'ils le veulent, soit empêcher la conclusion d'un accord par la Communauté, soit exiger qu'à côté de la Communauté, les États membres apparaissent.

Les accords internationaux concernant la protection de l'environnement, tels la Convention de Vienne et le Protocole de Montréal concernant la protection de la couche d'ozone ou la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, ont ainsi été conclus par la Communauté et ses États membres.

### 1.3. *Les compétences externes implicites*

Dans les domaines où le traité CE ne confère pas explicitement à la Communauté le pouvoir de conclure des accords avec des pays tiers, celle-ci peut néanmoins faire appel à la doctrine des compétences externes implicites. Cette doctrine, inaugurée par l'arrêt AETR de 1971, est fondée sur l'idée qu'un parallélisme doit exister entre compétence interne et compétence externe. Lorsque la Communauté dispose explicitement d'une compétence interne<sup>38</sup> (ainsi le pouvoir de légiférer en

---

<sup>37</sup> *Requérir une activité législative interne de la part de la Communauté afin de fonder sa compétence pour conclure un accord externe, ce qui a parfois été le cas, ne paraît pas justifié lorsque la Communauté dispose d'une compétence externe explicite. L'exercice d'une compétence interne est, par contre, en principe nécessaire pour fonder une compétence externe implicite (voir infra).*

<sup>38</sup> *La notion de compétence interne présente ici une certaine ambiguïté. En effet, parfois la "compétence interne" à laquelle référence est faite pour fonder le pouvoir de la Communauté de conclure un accord externe est une compétence permettant à la Communauté de prendre à titre autonome des mesures touchant aux relations extérieures. Cette situation se rencontrait dans l'affaire AETR, voir l'article 75 § 1 (a) du traité CE. Rigoureusement parlant, il serait plus approprié de se référer à une compétence de la Communauté d'agir à titre autonome plutôt qu'à une compétence interne. Mais ci-dessus nous suivons l'usage établi.*

relation avec le marché intérieur sur la base des articles 100 et 100 A) et a exercé cette compétence, elle devient du même coup compétente pour conclure avec des pays tiers un accord portant sur la matière objet de la législation communautaire. Les compétences externes de la Communauté peuvent donc s'accroître au fil du développement de l'acquis communautaire interne. La Communauté peut même devenir exclusivement compétente sur le plan externe si les mesures communautaires antérieurement adoptées ont un contenu tel qu'il exclut toute intervention propre des États membres sur le plan externe. Ceci est une application de l'idée de "préemption" communautaire. Il s'ensuit que la délimitation des compétences respectives de la Communauté et des États membres sur le plan externe peut évoluer au cours du temps.

Logiquement, la doctrine des compétences implicites doit s'étendre au cas où un régime communautaire ayant des implications externes a été établi non par un acte de droit dérivé (règlement, directive), mais par le traité CE lui-même.

Ci-dessous, nous regroupons les diverses variations auxquelles cette doctrine peut donner lieu et ses principaux cas d'application.

1) Compétence externe implicite découlant du traité CE ou d'un acte d'adhésion. La Cour de Justice a considéré dans ses arrêts *Kramer* (1976) et *Commission c. Royaume Uni* (5 mai 1981) que l'article 102 de l'Acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni conférait à la Communauté une compétence exclusive à partir du 1er janvier 1979 dans le secteur de la pêche et de la conservation des ressources maritimes. La même conséquence devrait, selon nous, être tirée des articles 73 B et s. du traité CE. Dans la mesure où ils établissent un régime uniforme en ce qui concerne la circulation des capitaux, y compris dans les rapports avec les pays tiers, seule la Communauté devrait être compétente pour conclure avec des pays tiers des accords portant sur cette matière. Mais le Conseil ne paraît pas partager ce point de vue si l'on en juge par sa pratique récente.

2) Compétence externe implicite découlant d'une compétence interne conférée par le traité et exercée par la Communauté à travers l'adoption d'actes de droit dérivé. Cette hypothèse, qui était présente dans l'affaire *AETR*, présente au moins trois variantes :

- Existence d'une législation communautaire de caractère exhaustif qui exclut, donc, dans le secteur qu'elle couvre, la possibilité pour les États membres d'encore intervenir sur le plan externe. Par l'effet de la « préemption », les États membres ont cessé d'être compétents (alors qu'ils l'étaient précédemment) et la Communauté est devenue exclusivement compétente. A titre d'illustration, l'on peut citer le cas de certaines matières couvertes respectivement par la Convention n° 170 de l'OIT (voir avis 2/91), par le GATS et l'accord TRIPS (voir avis 1/94) et par la troisième décision OCDE relative au traitement national des investissements étrangers (voir avis 2/92).

- Existence d'une législation communautaire dont l'objet coïncide avec celui d'un accord externe, mais qui ne constitue qu'un ensemble de normes minimales ou qui laisse une place à l'action des États membres. Dans ce cas, la Communauté est devenue compétente pour participer à la conclusion de l'accord, mais pas à titre exclusif : les États demeurent compétents pour participer eux aussi à la conclusion de cet accord. A titre d'illustration, l'on peut citer le cas de deux parties des matières couvertes par la Convention n°170 de l'OIT (voir avis 1/91). Voir également l'arrêt *Kramer* (197) où la Cour de Justice laissait entendre que, pendant la période de transition prévue par l'Acte d'adhésion, et qui se terminait en 1979, la Communauté avait déjà compétence pour prendre des engagements internationaux dans le secteur de la pêche et de la conservation des ressources marines, mais sans encore pouvoir exclure les États membres.

- Existence d'une législation communautaire de caractère interne comprenant des "clauses externes" insérées à titre d'accessoire et soit portant sur le traitement à réserver aux ressortissants d'États tiers, soit déléguant expressément à la Communauté compétence pour négocier avec des États tiers le règlement de certaines questions.<sup>39</sup> La Communauté devient, par suite de ces clauses, exclusivement compétente pour conclure avec des États tiers des accords portant sur les matières que ces clauses visent. A titre d'illustration, l'on peut citer les clauses externes contenues dans la deuxième directive bancaire concernant la réciprocité à assurer dans le traitement des filiales bancaires (voir avis 1/94).

3) Compétence externe implicite découlant d'une compétence interne non encore exercée, lorsqu'un accord externe apparaît indispensable pour régler une question de caractère interne. Telle était la situation envisagée par la Cour de Justice dans son avis 1/76. La solution du problème de surcapacité affectant la batellerie rhénane requérait la conclusion d'un accord avec la Suisse, une mesure communautaire de caractère autonome ne suffisant pas. Il convient d'observer que si la jurisprudence AETR a connu beaucoup de cas d'application, par contre, l'avis 1/76, qui étendait la doctrine des compétences externes implicites au-delà du cas de l'exercice préalable d'une compétence interne, n'a pas été suivi dans la pratique. Cet avis 1/76 a été interprété restrictivement par la Cour de Justice dans son avis 1/94 relatif à la conclusion de l'Uruguay Round.

#### *1.4. Les compétences externes exclusives*

La description des compétences externes de la Communauté qui vient d'être faite révèle leur caractère fragmentaire, voire lacunaire, mais aussi leur caractère évolutif. Au terme de cette description, il peut être utile de regrouper les cas où la Communauté dispose d'une compétence exclusive sur le plan externe. Ces cas sont essentiellement au nombre de trois :

- soit la matière en cause tombe dans le champ de la politique commerciale au sens de l'article 113 (commerce de marchandises et prestations de services sans déplacement de personnes) ;
- soit la matière en cause relève d'une autre disposition conférant explicitement compétence à la Communauté sur le plan externe et la Communauté a adopté des mesures ayant créé un effet de préemption ;
- soit la matière relève d'une disposition conférant explicitement compétence à la Communauté sur le plan interne et cette compétence a été exercée au point de créer un effet de préemption.

#### *1.5. Les compétences externes conservées par les Etats membres*

Le tableau des compétences conservées par les États membres se dégage du tableau qui vient d'être dressé des compétences externes de la Communauté. Quatre hypothèses sont à distinguer.

Premièrement, les États membres sont seuls compétents pour conclure des accords portant sur des matières en dehors du champ du traité CE (ainsi en matière pénale ou militaire).

Deuxièmement, les États membres restent provisoirement seuls compétents lorsqu'un accord porte sur des matières relevant seulement des compétences internes de la Communauté, tant que ces compétences n'ont pas été effectivement exercées par la Communauté : à suivre les avis 1/94 et

---

<sup>39</sup> Dans un tel cas, la compétence externe de la Communauté est "implicite si l'on se réfère au traité CE, mais "explicite" au regard de la législation secondaire...

2/92, tel était le cas pour partie des matières couvertes par le GATS, l'accord TRIPS et la troisième décision OCDE, voir les cons. 106 à 109 de l'avis 1/94 et les cons. 34 et 35 de l'avis OCDE.

Troisièmement, les États membres gardent la possibilité de conclure des accords soit ensemble soit isolément soit aux côtés de la Communauté, dans les matières où la Communauté dispose d'une compétence externe explicite non exclusive, tant qu'une "préemption" d'origine interne ou externe ne se constate pas. La même observation vaut lorsque la Communauté dispose d'une compétence externe implicite, sur la base d'une compétence interne qui a été exercée, mais sans être de nature à exclure l'intervention des États membres. Tel était le cas selon la Cour de Justice pour deux parties de la Convention n° 170 de l'OIT (avis 2/91).

Quatrièmement, les États membres ont perdu en principe toute compétence pour conclure des accords avec des États tiers dans les matières relevant du traité CE, à l'égard desquelles la Communauté dispose d'une compétence exclusive soit *ab initio*, soit par l'effet du développement de l'acquis communautaire.

## 2. Les organes compétents et les procédures applicables en cas de conclusion d'accord international par la Communauté

En vertu de l'article 113, la négociation d'accords commerciaux avec des pays tiers est conduite par la Commission et la décision de conclure est prise par le Conseil agissant à la majorité qualifiée. Lorsque la Commission estime que la négociation d'un accord commercial est opportune, elle présente des recommandations au Conseil qui, ensuite, l'autorise à ouvrir les négociations. Celles-ci sont menées, sur la base des directives du Conseil, par la Commission en consultation avec un comité spécial (dit comité 113) nommé par le Conseil et composé de représentants des États membres. Cette procédure fut suivie dans le cas de l'Uruguay Round, le Conseil ayant précisé au départ que le recours au comité 113 ne préjugait pas de la base juridique à utiliser pour la conclusion des accords.

L'article 228 prévoit l'application d'une procédure analogue à celle de l'article 113 pour la conclusion d'autres accords internationaux par la Communauté. Ici également, le Conseil agit en principe à la majorité qualifiée. L'unanimité du Conseil est toutefois requise pour la conclusion d'accords portant sur des matières qui, sur le plan interne, ne peuvent être réglées qu'à l'unanimité telle la matière fiscale. Les accords concernant la coopération au développement peuvent être conclus à la majorité qualifiée sur la base de l'article 130 Y, tant qu'ils n'établissent que le cadre général d'une coopération. Lorsque, dans ce cadre, des mesures spécifiques sont prises touchant, par exemple, à la circulation des marchandises ou à la culture, les dispositions et procédures propres à ces matières deviennent d'application (voir l'arrêt de la C.J., Portugal c. Conseil du 3 décembre 1996 relatif à l'accord CE-Inde).

Le traité CE ne donne explicitement aucun rôle au Parlement européen dans la conclusion d'accords commerciaux fondés sur l'article 113. Par contre, les accords d'association fondés sur l'article 238 ne peuvent être conclus qu'avec l'assentiment du Parlement. En outre, l'article 228 § 3, 2<sup>e</sup> alinéa prévoit que doivent être approuvés par le Parlement les accords internationaux qui établissent une structure institutionnelle spécifique en organisant des procédures de coopération de même que les accords ayant des implications budgétaires notables pour la Communauté et les accords impliquant une modification d'un acte communautaire adopté selon la procédure de codécision (c'est-à-dire ayant requis l'approbation du Parlement). Il va de soi que le Parlement aujourd'hui est en faveur d'une interprétation étroite de l'article 113 et d'une interprétation large de l'article 228 § 3, alinéa 2.

Dans la mesure où le Parlement n'est pas associé à la négociation des accords internationaux, son influence sur le contenu des accords reste toutefois limitée. Cependant, le Parlement a menacé d'utiliser son droit de veto et dans certains cas a utilisé celui-ci pour bloquer la conclusion d'accords avec des États tiers où, de l'avis du Parlement, les droits de l'homme n'étaient pas suffisamment protégés. Le Parlement européen a également utilisé son pouvoir pour faire pression sur Israël en ce qui concerne le régime applicable à l'exportation de produits agricoles palestiniens.

Le rôle de la Cour de Justice est évoqué ci-dessous.

### 3. Ordre juridique communautaire et droit international

Les accords internationaux conclus par la Communauté possèdent une double nature : ils constituent du droit international, mais ils sont aussi, du point de vue communautaire, des actes des institutions communautaires. A ce titre, ils peuvent être soumis à l'interprétation de la Cour de Justice (article 177). La légalité de leur conclusion peut également être contrôlée par la Cour de Justice (article 173). Enfin, leur respect par les États membres peut être assuré par la Commission et la Cour de Justice au travers de la procédure du recours en manquement (article 169).

#### 3.1. *L'interprétation des accords internationaux*

L'interprétation par la Cour de Justice des accords internationaux conclus par la Communauté contribue à assurer la cohérence externe de celle-ci et de son marché intérieur. Le GATT de 1947 n'avait pas été signé par la Communauté (qui n'existait pas à l'époque), mais par les États membres. La Cour de Justice décida cependant qu'elle était compétente sur la base de l'article 177 pour interpréter le GATT de 1947 dans la mesure où celui-ci pouvait affecter l'ordre juridique de la Communauté (voir l'arrêt SPI-Michelin de 1983).

En ce qui concerne la manière dont la Cour de Justice interprète les dispositions des accords internationaux, voir *infra* sous 3.4.

#### 3.2. *La compatibilité des accords internationaux avec le traité CE*

Les accords internationaux négociés par la Communauté et leur mode de conclusion doivent être conformes au traité CE et à ce que l'on pourrait qualifier l'ordre constitutionnel communautaire (voir l'article 228 § 6). La Cour de Justice a ainsi annulé l'acte par lequel la Commission avait "entendu" conclure avec les États-Unis un accord relatif aux règles de concurrence, seul le Conseil étant compétent pour conclure un tel acte (voir l'arrêt France c. Commission du 9 août 1994).<sup>40</sup> De même, elle a annulé, à la demande du Parlement européen, la décision du Conseil de conclure sur la base du seul article 113 un accord avec les États-Unis portant sur les marchés publics (voir Parlement c. Conseil, 7 mars 1996). Le traité CE a toutefois prévu une procédure de nature préventive afin d'éviter une telle issue, gênante pour la Communauté sur le plan de ses relations internationales. L'article 228 § 6 dispose que le Conseil, la Commission ou un État membre<sup>41</sup> peut obtenir l'avis de la Cour de Justice à propos de la compatibilité avec le traité CE d'un accord dont la

---

<sup>40</sup> Il est intéressant de noter que l'accord limitant l'importation des voitures japonaises en Europe a été conclu avec le Japon non par le Conseil, mais par la Commission. Aucun État membre n'a protesté contre cette façon de procéder...

<sup>41</sup> Il est un peu étonnant que l'article 228 § 6 ne mentionne pas le Parlement, alors que celui-ci peut, par contre, introduire un recours en annulation contre une décision de conclure un accord international qui ne respecterait pas ses prérogatives.

conclusion est envisagée par la Communauté. En cas d'avis négatif, l'accord, sauf à le modifier, ne peut entrer en vigueur que moyennant une révision du traité CE.

Cette procédure préventive a été utilisée à plusieurs reprises et a donné lieu à une série d'avis de la Cour de Justice dont plusieurs ont déjà été cités. Beaucoup de demandes ont concerné la compétence de la Communauté pour conclure un accord à titre exclusif ou conjointement avec les États membres ainsi que l'identification de la base juridique appropriée : voir les avis 1/75, 1/78, 2/91, 1/94, 2/92 et 2/94, ce dernier concernant l'adhésion de la CE à la Convention européenne des droits de l'homme. Mais certaines demandes ont porté sur la compatibilité même du contenu de l'accord international projeté avec la "constitution communautaire" : voir les avis 1/76, 1/91 et 1/92, ces deux derniers portant sur la compatibilité avec le traité CE de la structure institutionnelle prévue par le projet d'accord visant à établir l'EEE. Dans ses avis 1/76 et 1/91, la Cour de Justice estima que les accords projetés porteraient atteinte à la "Constitution" communautaire, et plus spécialement à son système juridictionnel.

La procédure préventive prévue par l'article 228 § 6 ne peut évidemment jouer son rôle que si la Cour de Justice rend son avis en temps utile, c'est-à-dire avant la conclusion de l'accord par la Communauté. Lorsqu'il s'est agi de déterminer la compétence respective de la Communauté et des États membres pour conclure les accords de l'Uruguay Round, la Cour de Justice fit preuve de diligence. Saisie par la Commission d'une demande d'avis au début du mois d'avril 1994, elle rendit son avis, longuement motivé et circonstancié, au milieu du mois de novembre 1994. L'affaire était cependant relativement complexe et le dossier à traiter volumineux. Manifestement, la Cour de Justice avait organisé son travail afin de permettre à la Communauté de conclure les accords de l'Uruguay Round avant le 1er janvier 1995 et ainsi de ne pas perdre la face sur le plan international.

En revanche, la Cour de Justice procéda tout autrement dans l'affaire relative à la compatibilité de l'accord-cadre sur les bananes négocié par la Communauté avec la Colombie, le Costa Rica, le Nicaragua et le Venezuela au terme de l'Uruguay Round. Malgré les réserves exprimées par l'Allemagne et d'autres États membres, cet accord fut inséré dans la liste des engagements contractés par la Communauté à l'issue de l'Uruguay Round. En juillet 1994, l'Allemagne saisit la Cour de Justice pour obtenir son avis sur la compatibilité de cet accord-cadre sur les bananes avec le traité CE. Le 22 décembre 1994, le Conseil décidait de conclure au nom de la Communauté (dans la mesure des compétences de celle-ci) les accords de l'Uruguay Round, au sein des annexes desquelles figurait ledit accord-cadre. Le 13 décembre 1995, la Cour de Justice rendait l'avis 3/94. Celui-ci déclarait irrecevable la demande d'avis introduite par l'Allemagne au motif que cette demande était devenue sans objet, l'accord ayant été conclu par la Communauté dans l'intervalle. Ce n'est pas ici le lieu de discuter en détail la pertinence des arguments avancés par la Cour de Justice pour étayer sa déclaration d'irrecevabilité. Mais l'on peut se demander si la Cour de Justice n'a pas délibérément laissé le temps s'écouler pour ne pas avoir à prendre position dans une affaire, celle du régime d'importation des bananes, où la Communauté était en difficulté. Elle l'était sur le plan interne vu les profondes divergences de vue entre l'Allemagne d'une part, la France, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni d'autre part. En difficulté, elle l'était aussi sur le plan externe, vu sa volonté de protéger les producteurs des pays ACP et vu les plaintes introduites contre elle devant le GATT par divers pays d'Amérique latine, producteurs de bananes. A moins que la Cour de Justice n'ait considéré qu'ayant précédemment rejeté le recours en annulation introduit par l'Allemagne contre le règlement communautaire de 1993 établissant le régime d'importation des bananes, elle avait déjà suffisamment pris position.

La Cour de Justice indiqua toutefois à l'Allemagne que celle-ci aurait eu la possibilité d'introduire un recours en annulation contre la décision du Conseil du 22 décembre 1994 de conclure les accords de l'Uruguay Round, en sollicitant des mesures provisoires par une demande en référé. En d'autres

termes, la Cour de Justice préconisait le choix d'une procédure qui, dans le contexte de la conclusion de l'Uruguay Round, aurait probablement causé à la Communauté les difficultés sur le plan international que la procédure préventive de l'article 228 § 6 a pour objet d'éviter. L'on peut, en outre, se demander si ce n'est pas plutôt dans le cadre de la procédure préventive que la voie du référé devrait être ouverte.

Il reste que les avis 1/94 et 3/94 ont un point commun. Dans le premier cas, par sa rapidité, dans le second, par sa lenteur, la Cour de Justice a facilité la conduite des relations internationales de la Communauté.

### 3.3. *Le contrôle du respect par les Etats membres des accords conclus par la Communauté*

Dans la mesure où un accord conclu par la Communauté est considéré comme un acte d'une institution communautaire, le respect de ces accords par les États membres peut être assuré par la voie de l'article 169 et du recours en manquement. Ceci n'est au fond que le pendant de la responsabilité internationale de la Communauté. Cependant poursuivre devant la Cour de Justice un Etat membre pour violation d'un accord conclu par la Communauté signifie d'une certaine façon que la Communauté reconnaît qu'elle n'a pas respecté l'accord. Une constatation de manquement par la Cour de Justice peut présenter l'inconvénient pratique de déforcer la Communauté sur le plan international surtout si une procédure de règlement des différends existe. Peut-être faut-il voir là l'explication de ce que le nombre de cas où la Commission a introduit un recours en manquement pour non-respect par un Etat membre d'un accord international conclu par la Communauté est très limité (voir cependant l'affaire Commission c. Allemagne relative à l'accord international sur les produits laitiers qui a donné lieu à l'arrêt de la C.J. du 10 septembre 1996).

### 3.4. *La primauté du droit international*

La primauté du droit international sur le droit communautaire a toujours été reconnue par la Cour de Justice. Toutefois, cette supériorité de principe doit être nuancée à deux égards.

En premier lieu, ainsi qu'on vient de le rappeler, les accords internationaux négociés ou conclus par la Communauté doivent être compatibles avec l'ordre juridique communautaire.

En second lieu, la Cour de Justice ne donne pas nécessairement la même portée aux dispositions du traité CE et à des dispositions identiques ou analogues contenues dans des accords internationaux liant la Communauté, tels que des accords d'association, des accords de libre-échange ou le GATT. D'importantes différences apparaissent tant en ce qui concerne leur invocabilité dans l'ordre juridique communautaire que le contenu matériel qui leur est donné. Dans le cas des accords externes, la Cour de Justice ne suit pas nécessairement sa jurisprudence "interne" qui vise à favoriser dans toute la mesure du possible la liberté des échanges et la libre circulation des personnes. En simplifiant, l'on pourrait dire que plus étroits sont les liens politiques et institutionnels entre la Communauté et les États tiers, plus il est probable que les dispositions de l'accord externe seront interprétées à la manière du traité CE. Des considérations de réciprocité sont ici sous-jacentes. Une série d'illustrations est fournie ci-après.

En ce qui concerne le GATT, voir en particulier les arrêts *International Fruit* (1971) et *Allemagne c. Conseil (Bananes)* (1994) qui sont à comparer avec *Ferdinol III* (1989), *Nakajima* (1991) et *N.M.B.* (1992).

En ce qui concerne les accords d'association avec les pays ACP et le commerce des marchandises, voir les arrêts Bresciani (1976) et Chiquitta (1995) ; l'accord d'association avec la Grèce et le commerce des marchandises, voir Pabst & Richarz (1982).

En ce qui concerne l'accord d'association avec la Turquie et la libre circulation des travailleurs salariés, voir l'arrêt Demirel (1987), à comparer avec l'arrêt Bahia Kziber (1991), relatif à l'égalité de traitement à accorder aux travailleurs des pays du Maghreb et à leur famille en vertu des accords de coopération avec ces pays.

En ce qui concerne les accords de libre échange de 1973 avec les pays de l'AELE et le commerce des marchandises, voir les arrêts Polydor (1982), Kupferberf (1982), Metalsa (1993), à comparer avec les arrêts Legros (1992), Commission c. Italie (larves de nématodes) (1993) et Eurim-Pharm (1993).

En ce qui concerne l'interprétation de l'accord créant l'EEE, voir l'arrêt Opel Austria du tribunal de première instance des C.E. du 22 janvier 1997.

## **B. Les moyens matériels**

La Communauté européenne met au service de la politique extérieure de l'Union européenne, outre un cadre institutionnel, des moyens matériels : d'une part son marché, d'autre part son budget.

Le principal moyen au travers duquel l'Union européenne exerce une influence sur les pays tiers est sans aucun doute le marché commun ou marché intérieur bâti sur la base du traité CE. Ce marché, vu sa taille, procure à l'Union européenne un levier puissant vis-à-vis des pays tiers. La constitution d'un tel levier est l'un des ressorts fondamentaux de l'intégration européenne. L'examen des instruments dont la Communauté s'est dotée sur le plan extérieur et les accords qu'elle a conclus avec des pays tiers, démontre qu'un grand nombre d'entre eux concernent "directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement" (selon la formule de l'arrêt Dassonville) l'accès au marché communautaire. Ceci vaut pour les marchandises, les services, les investissements, les capitaux et même les personnes.

L'Union européenne module ou offre de moduler l'ouverture du marché communautaire de façon à séparément ou simultanément protéger ou promouvoir les intérêts économiques européens, favoriser le développement d'États tiers, propager les valeurs et conceptions politiques européennes. Cette observation peut être illustrée par les négociations multilatérales de l'Uruguay Round et la création de l'OMC, la conclusion de nombreux accords préférentiels, la mise en place d'un système de préférences généralisées, les mesures de dépenses commerciales, les mesures visant à l'ouverture des marchés extérieurs, l'adoption de sanctions économiques, les mesures visant à protéger les droits de l'homme, l'environnement ou les travailleurs à l'extérieur de l'Union européenne. A chaque fois, l'influence de l'Union européenne est liée à son marché et à la possibilité qu'ont les pays tiers et leurs entreprises d'y accéder ? Le cas de la fusion Boeing-Mc Donnell Douglas confirme cette observation. La Commission a pu influencer les conditions de cette fusion parce qu'en dernier ressort elle pouvait prendre des mesures de nature à limiter les ventes de Boeing en Europe.

A côté de son marché, la Communauté dispose d'un budget grâce auquel elle peut soit financer des aides directes au bénéfice de pays tiers soit garantir des investissements financés en tout ou en partie par la Banque Européenne d'Investissement. Comparé aux budgets de grands États, le budget communautaire peut ne pas paraître impressionnant. Il permet néanmoins à la Communauté et à l'Union européenne d'exercer une action significative dans un certain nombre de pays en voie de développement, surtout lorsqu'à l'aide financière de la Communauté s'ajoute l'aide financière des États membres.

#### **IV. Le mélange du «communautaire» et de «l'intergouvernemental» dans la politique extérieure de l'Union**

Comme nous l'avons vu ci-dessus (voir le point III 1), la Communauté européenne dispose d'une série de compétences pour intervenir sur le plan extérieur. Elle a utilisé ces compétences pour adopter des mesures à titre autonome et pour conclure des accords internationaux. Mais il est frappant de constater que la Communauté européenne ne se présente pas souvent seule face aux États tiers. En fait, la politique extérieure de l'Union se caractérise par un mélange où sans doute le communautaire prédomine, mais où la composante intergouvernementale est fréquemment présente.

Ci-dessus, et sans prétention d'exhaustivité, nous mentionnerons d'abord des cas où une action communautaire est précédée d'une décision prise dans un cadre intergouvernemental. Nous discuterons ensuite la pratique des mesures mixtes (mesures autonomes ou accords) où les États membres apparaissent en tant que tels à côté de la Communauté face aux États tiers.

##### **A. La subordination de l'action communautaire à une décision prise dans le cadre intergouvernemental**

Dans deux cas au moins, l'action communautaire sur le plan externe doit être précédée d'un accord politique entre États membres dans le cadre du deuxième pilier. Il s'agit respectivement de l'adoption de sanctions économiques et du contrôle de l'exportation des produits à double usage, civil et militaire. Dans ces matières, politique étrangère au sens du second pilier et commerce sont inextricablement mêlés, l'objet des mesures étant politique, l'instrument étant commercial. Mais il est d'autres cas, où l'action communautaire ou l'action d'un organe communautaire est influencée ou même commandée par les États membres agissant dans le cadre intergouvernemental.

###### 1. Les sanctions économiques

Les premières sanctions économiques adoptées par la Communauté furent dirigées au début des années 1980 contre l'URSS à la suite du coup d'état en Pologne et contre l'Argentine lors de la guerre des Falklands. Ensuite, des sanctions économiques furent prises à l'endroit de l'Afrique du Sud, de l'Irak, de la Libye, de la Serbie et du Monténégro. Jusqu'au traité de Maastricht, ces sanctions étaient décidées dans le cadre de la "coopération politique" et mises en œuvre sur la base du traité CE et, normalement, au moyen d'un règlement du Conseil fondé sur l'article 113. Cette disposition servait à assurer l'uniformité et l'efficacité des sanctions. Le traité de Maastricht a codifié la pratique antérieure tout en élargissant le champ possible des sanctions. Celles-ci peuvent concerner toutes "les relations économiques" (article 228 A), y compris les relations financières (article 73 G). Sur la base du traité CE, la mise en œuvre des sanctions est décidée à la majorité qualifiée. Cependant, la décision politique préalable, dans le cadre du deuxième pilier, requiert l'unanimité des États membres. L'intergouvernemental domine donc ici. La Commission a ainsi révélé que dans le cas des sanctions adoptées à l'endroit de Haïti, un État n'avait donné son accord politique qu'à la condition que les mesures à prendre sur le terrain du traité CE ne fussent pas de nature financière.

###### 2. Le contrôle de l'exportation des produits à double usage

L'achèvement du marché intérieur entraînait l'abolition du contrôle des marchandises aux frontières intérieures de la Communauté. Ceci rendait indispensable l'établissement d'un régime communautaire pour l'exportation des produits à usage civil et militaire. A la différence des purs produits militaires,

qui échappent au traité CE (voir l'article 223), les produits à double usage sont soumis au traité, mais leur circulation pouvait être restreinte par les États membres pour des raisons de sécurité publique (voir l'article 36).

Un tel régime communautaire a été institué sur la base de l'article 113 et est entré en vigueur en 1995. Toutefois, ici également, le règlement communautaire est purement instrumental et l'intergouvernemental prime. En effet, tant la liste des pays tiers concernés que la liste des biens dont l'exportation doit être contrôlée est établie sur la base de l'article J.3 du traité de l'Union européenne (deuxième pilier).

### 3. La politique en matière de visas

A lire l'article 100 C, la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres est du ressort du Conseil statuant dans le cadre de la Communauté. Toutefois, un comité de coordination institué dans le cadre du troisième pilier contribue à la préparation des travaux du Conseil. En outre, la Commission qui, selon le traité CE, a en principe le monopole de l'initiative est ici "tenu d'instruire toute demande formulée par un Etat membre et tendant à ce qu'elle fasse une proposition au Conseil". Une déclaration annexée au projet de révision du traité sur l'Union européenne négocié à Amsterdam souligne que les considérations de politique étrangère doivent être prises en compte dans l'élaboration de la politique communautaire en matière de visas.

L'élaboration d'une politique commune de visa s'est révélée difficile. En 1995, le Conseil a établi une liste commune, mais à laquelle s'ajoutait des listes nationales. N'ayant pas eu l'occasion de s'exprimer sur ce dernier point, le Parlement européen a obtenu l'annulation du règlement adopté par le Conseil.

### 4. Le cas de l'aide humanitaire au Bangladesh ou le recours par les Etats membres à un organe communautaire

Comme l'affaire relative à l'aide humanitaire au Bangladesh l'a illustré (voir l'arrêt Parlement c. Conseil et Commission du 30 juin 1993), les États membres agissant hors du cadre communautaire peuvent confier une tâche à la Commission, organe communautaire.

En l'espèce, les États membres réunis au sein du Conseil, c'est-à-dire en dehors du cadre communautaire, avaient décidé d'accorder une aide d'urgence au Bangladesh, qu'ils finançaient, mais qui était coordonnée par la Commission. Le Parlement introduisit un recours en annulation contre cette mesure, soutenant qu'il s'agissait là en réalité d'un acte du Conseil pris en violation des prérogatives budgétaires que lui conférait l'article 203 du traité. La Cour de Justice jugea le recours irrecevable. Dans le domaine de l'aide humanitaire, déclara la Cour, la compétence de la Communauté n'était pas exclusive et, par conséquent, les États membres n'étaient pas empêchés d'exercer collectivement au sein ou en dehors du Conseil, leurs compétences à cet égard. Par ailleurs, la Cour considéra que l'article 155, quatrième tiret, relatif à l'octroi par le Conseil d'une compétence d'exécution à la Commission, n'empêchait pas les États membres de confier à la Commission la mission de veiller à la coordination d'une action collective entreprise par eux sur la base d'un acte de leurs représentants réunis au sein du Conseil.

A côté du droit communautaire au sens strict du terme, la Cour de Justice admet donc le développement d'une zone grise que l'on pourrait qualifier de «para-communautaire». Les États membres réunis au sein du Conseil peuvent confier des tâches à une institution communautaire, la Commission (à tout le moins si celle-ci les accepte), qui échappent au contrôle de la Cour de

Justice. Il s'agit d'un exemple de jurisprudence que l'on pourrait qualifier de "réaliste". Plutôt que de séparer rigoureusement l'intergouvernemental et le communautaire, elle admet l'existence de passerelles entre les deux systèmes. L'arrêt en question consacre une forme de mixité atténuée. Son éventuel mérite pratique est d'inciter les États membres à s'exprimer vis-à-vis des États tiers d'une seule voix, en utilisant à cette fin une institution communautaire, dans des domaines où la compétence communautaire est plutôt marginale. A certains égards, l'arrêt de la Cour dans l'affaire de l'aide humanitaire au Bangladesh participe de l'esprit qui inspire les dispositions formant les deuxième et troisième piliers du traité de Maastricht (voir également Parlement c. Conseil du 2 mars 1994 relatif au Fonds européen de développement créé par les États membres dans le cadre de la Convention de Lomé, financé par ces derniers, mais à la gestion duquel des institutions communautaires sont associées).

## **B. Les accords mixtes**

Les cas d'action conjointe de la Communauté et de ses États membres sur le plan externe se rencontrent tant à l'occasion de l'adoption de mesures autonomes<sup>42</sup> que de la conclusion d'accords internationaux. Ci-après, nous concentrons notre attention sur le cas des accords mixtes, qui a donné lieu à de nombreux débats.

### **1. La pratique**

La grande majorité des accords externes revêtant une certaine importance et qui n'étaient pas limités au seul commerce des marchandises ont été conclus par la Communauté et les États membres. Les accords d'association tels que l'accord avec la Turquie, les diverses conventions de Lomé, l'accord créant un Espace économique européen, les accords européens conclus avec les pays d'Europe centrale et occidentale ont tous été conclus selon cette procédure mixte, de même que les accords de l'Uruguay Round et les accords de coopération avec le Mercosur et le Chili.

Les grandes conventions touchant à l'environnement sont également des accords mixtes, ainsi la Convention de Vienne et le Protocole de Montréal destinés à protéger la couche d'ozone ou la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux.

La procédure mixte a même été utilisée pour conclure des accords auxquels la Communauté participait en vertu de l'article 113. En effet, à la suite de l'avis 1/78 (caoutchouc naturel) de la Cour de Justice, les États membres peuvent apparaître à la conclusion d'un accord fondé sur l'article 113 lorsqu'ils en assurent le financement.

Le recours à la procédure mixte a pour conséquence que l'accord ne peut entrer en vigueur tant que les quinze États membres ne l'ont pas tous ratifié selon leurs procédures constitutionnelles respectives, ce qui peut prendre du temps et mettre l'Union européenne dans une position difficile vis-à-vis des États tiers. Pour réduire cet inconvénient, la Communauté met en vigueur à titre provisoire la partie de l'accord qui, à coup sûr, relève de sa compétence exclusive, à savoir la partie commerciale au sens de l'article 113. Elle a procédé de la sorte dans le cas des accords européens et dans le cas des accords avec le Mercosur et le Chili. Toutefois, ceci n'est qu'un palliatif, comme le montre le cas de l'accord avec le Mercosur, dont un organe, le Conseil de coopération ne peut encore se réunir.

---

<sup>42</sup> Pour un exemple de mesures autonomes associant Communauté et États membres, voir le règlement du Conseil du 22 novembre 1996, J.O. 1996, L 309/1, et l'action commune du 22 novembre adoptée par le Conseil sur la base du second pilier, J.O. 1996, L 309/7, adoptés en réaction à la loi américaine Helms-Burton.

## 2. La justification des accords mixtes

Au-delà de toute question de technique juridique, la raison profonde du recours à la procédure mixte pour conclure des accords internationaux est d'ordre politique et a déjà été évoquée précédemment : les États membres dans leur majorité ne désirent pas voir leur personnalité internationale se fondre graduellement dans celle de la Communauté. La conclusion des accords de l'Uruguay Round est révélatrice à cet égard : presque tous les États membres voulaient être membres en tant que tels de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Mais des raisons juridiques peuvent appuyer cette raison politique. La conclusion d'un accord international selon la procédure mixte peut être indispensable si la Communauté ne peut, en raison d'éléments externes (qui souvent se combinent avec des éléments internes...), participer seule à un accord international dans un domaine ressortissant de sa compétence. Les conventions de l'OIT illustrent ce point (voir l'avis 2/91).

En outre, dans l'état actuel des compétences externes reconnues à la Communauté par le traité CE (voir *infra* sous III 1), les États membres trouveront souvent des arguments pour justifier leur participation à la conclusion d'un accord international dès lors que celui-ci n'a pas pour objet le seul commerce au sens de l'article 113.

## 3. Les accords mixtes et l'ordre juridique communautaire

Le recours à la procédure mixte peut se justifier chaque fois que la Communauté ne dispose pas d'une compétence exclusive à l'égard de toutes les matières qui font l'objet de l'accord projeté. Les États membres peuvent, s'ils le jugent utile, participer à la conclusion de l'accord dans les matières où la compétence de la Communauté est non-exclusive, puisqu'ils pourraient agir seuls s'ils le voulaient.

Le recours à la procédure mixte n'est cependant indispensable du point de vue juridique que dans le cas où les États membres sont seuls compétents, et où donc la Communauté est incompétente, à l'égard d'une partie au moins de l'accord.

Dans la réalité, savoir si le recours à la procédure mixte est exclu, facultatif ou nécessaire peut se révéler une question ardue. En effet, la frontière entre les domaines de compétence communautaire exclusive, les domaines de compétence concurrente (Communauté/États membres) et les domaines où les États membres sont seuls compétents est, à certains égards, incertaine. Elle se déplace, en outre, au cours du temps. Sa fixation dépend souvent de l'interprétation plus ou moins large ou étroite que l'on fait de l'idée de "préemption" ou du rapport entre le principal et l'accessoire.

Mais il reste qu'au moins sur le plan des principes, la distinction entre les accords mixtes selon que, du point de vue de l'ordre juridique communautaire, ils sont facultatifs ou indispensables, n'est pas dénuée de conséquences.

Dans le premier cas, l'accord peut être considéré comme communautaire dans son ensemble. Les États membres ont eu la satisfaction politique d'apparaître à la conclusion de l'accord, mais ils sont tenus de ne parler que d'une seule voix avec la Communauté dans le cadre de l'accord. Ensuite, et surtout, l'ensemble de l'accord est soumis à l'interprétation de la Cour de Justice statuant sur base de l'article 177 soit, le cas échéant, de l'article 169.

Dans le second cas, une partie de l'accord échappant (peut-être provisoirement) à toute compétence communautaire, les États membres gardent la possibilité de s'exprimer à titre individuel. De plus, la Cour de Justice n'est pas compétente pour assurer le respect et l'interprétation d'une partie de l'accord. Lorsque la Cour de Justice a rendu ses avis 1/94 (Uruguay Round) et 2/92 (OCDE), elle pourrait avoir perdu de vue cette conséquence. Dans les deux avis, elle laisse un effet clairement entendre que les États membres devraient participer à la conclusion des accords en question, parce que la Communauté n'était pas encore compétente pour l'ensemble des matières couvertes par ces accords. Il s'ensuit logiquement qu'une partie de ces accords n'a pas un caractère communautaire, ce qui entraîne les conséquences indiquées ci-dessus. Le jour où la Cour de Justice sera directement confrontée avec ces conséquences, ainsi sa propre absence de compétence pour interpréter une partie du GATS ou de l'accord TRIPS ou de l'accord OCDE, elle trouvera vraisemblablement le moyen de corriger la manière dont elle a formulé les avis 1/94 et 2/92.

Dans le passé, l'Allemagne et le Royaume-Uni contestèrent la compétence de la Cour de Justice pour interpréter une partie de l'accord d'association avec la Turquie. Il s'agissait de la partie relative à la circulation des travailleurs turcs. L'Allemagne et le Royaume-Uni soutenaient que cette partie de l'accord mixte relevait de la seule compétence des États membres. Mais dans son arrêt Demirel de 1987, la Cour de Justice écarta cette objection en se fondant sur une interprétation large de la compétence communautaire découlant de l'article 238 du traité CE. Ultérieurement, dans son arrêt Sevince de 1990, la Cour affirma sa compétence pour interpréter les décisions arrêtées par les organes créés par les accords d'association et chargés de leur mise en œuvre, quoique les États membres y fussent représentés à côté de la Communauté. Logiquement, ceci implique que la Communauté était compétente, fût-ce à titre non-exclusif, pour conclure l'accord dans son ensemble. Mais peut-être convient-il simplement de reconnaître que les rapports entre accords mixtes et ordre juridique communautaire défient à certains égards la logique formelle.

En toute hypothèse, la jurisprudence Demirel et Sevince est inspirée par le souci d'assurer une interprétation uniforme des accords mixtes, du moins lorsqu'ils sont fondés sur l'article 238.

#### 4. Les accords mixtes et la cohésion externe de l'Union européenne

Au stade des négociations, la cohérence de l'Union européenne sera sauvegardée si la Communauté et les États membres s'accordent pour ne s'exprimer que d'une seule voix. Tel est le cas si la conduite des négociations est laissée à la Commission, les États membres n'apparaissant qu'à la conclusion de l'accord, comme lors de l'Uruguay Round. Tel est aussi le cas si la Communauté et les États membres s'entendent pour constituer une délégation commune, comme lors de la négociation d'accords portant sur les produits de base selon l'arrangement Proba 20. En revanche, la cohérence de l'Union européenne est moins aisée à maintenir si les négociations sont menées par la Commission et les quinze États membres apparaissant individuellement. Apparemment, c'est ainsi que l'Union européenne mène actuellement les négociations avec les États-Unis au sujet de la loi Helms-Burton, les États membres n'ayant pas accordé une délégation au Conseil pour s'exprimer en leur nom.

Lorsqu'un accord mixte est entré en vigueur, se pose la question de la représentation de l'Union européenne dans les organes éventuellement institués par ces accords<sup>43</sup> et tout particulièrement au sein d'organisations internationales telles que l'OMC, l'OCDE ou la FAO. Prenons le cas de l'OMC. Au sein de cette organisation, les États membres sont présents à côté de la Communauté. Dans la mesure où ils sont seuls compétents pour certaines matières couvertes par le GATS et

---

<sup>43</sup> Dans le Conseil de coopération prévu par l'accord, avec le Mercosur, la partie européenne sera représentée par le Conseil de l'Union européenne et des membres de la Commission.

l'accord TRIPS, ils pourraient en principe agir de façon indépendante. Une telle éventualité créerait de sérieuses difficultés pour l'Union européenne si l'on tient compte de ce que le mécanisme de règlement des différends permet des mesures de rétorsion croisée, c'est-à-dire à travers les différentes matières relevant aujourd'hui de l'OMC.

A nouveau, la seule solution consiste à ce que la Communauté et les États membres s'accordent pour ne s'exprimer que d'une seule voix et établissent une procédure appropriée à cet effet. C'est ainsi qu'ils ont procédé dans le cas de la FAO, où soit la Commission soit la présidence du Conseil intervient selon que la question relève principalement de la compétence communautaire ou de la compétence des États membres (voir les faits de l'affaire Commission c. Conseil qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour de Justice du 19 mars 1996). La Cour de Justice a plusieurs fois souligné l'obligation qu'avaient la Communauté et les États membres de collaborer et de faire preuve de cohésion au sein des organisations internationales et face aux États tiers (voir la délibération arrêtée en vertu de l'article 103, al. 3 du traité Euratom, CJCE 14 novembre 1978 ; l'avis 2/91, l'avis 1/94).

#### 5. La modification de l'article 113 négociée à Amsterdam

Cette modification a déjà été évoquée. Elle permettrait au Conseil, agissant au cas par cas, et à l'unanimité, d'étendre le champ de l'article 113 et de la politique commerciale aux accords portant sur les services et la propriété intellectuelle dans la mesure où ils n'entrent pas déjà dans le champ de cette disposition. En bref, il s'agirait d'octroyer à la Communauté compétence pour conclure seule des accords tels que le GATS ou l'accord TRIPS. Ceci permettrait de régler les difficultés qui découlent de l'avis 1/94 et de la conclusion des accords de l'Uruguay Round selon la procédure mixte.

Mais il est à remarquer que si les décisions relatives aux matières commerciales "classiques" (marchandises et services sans déplacement de personnes) sont prises à la majorité qualifiée, dans le cas des nouvelles matières, une décision préalable prise à l'unanimité des États membres sera requise. L'on note également que les États membres ne se sont pas encore montrés prêts à accepter une extension, même au cas par cas, de l'article 113 à la matière des investissements.

### **V. Quelques traits marquants de la politique extérieure menée par l'Union européenne sur la base du Traité CE**

Les aspects les plus marquants de la politique extérieure menée par l'Union européenne sur la base du traité CE se remarquent évidemment dans le domaine commercial (au sens large).

Aujourd'hui, la Communauté joue dans le système commercial multilatéral un rôle presque égal à celui des États-Unis, vis-à-vis desquels la Communauté est tantôt un allié objectif, tantôt un contrepoids, tantôt un rival. A l'instar des États-Unis, mais de façon plus modérée et moins unilatérale, la Communauté poursuit aujourd'hui une politique visant à l'ouverture des marchés des pays tiers aux exportateurs européens et au renforcement de la protection de la propriété intellectuelle à travers le monde. Dans la conduite de cette politique, elle est à l'occasion handicapée par sa politique agricole de caractère protectionniste.

Autour d'elle, la Communauté a établi et continue d'établir un vaste réseau d'accords commerciaux préférentiels. Des accords de ce genre la lie à ses voisins du Nord, de l'Est et du Sud. Les accords la liant à ces voisins européens sont destinés à préparer l'adhésion de ces derniers à la Communauté, sous réserve d'exceptions (Suisse, Norvège, Islande, Malte). En simplifiant, il est

permis de dire qu'aujourd'hui la plupart des pays européens non-communautaires sont sous l'influence du modèle communautaire et des législations communautaires.

Un accord préférentiel, la convention de Lomé, lie la Communauté aux pays ACP et prolonge les relations ayant existé à l'époque coloniale entre certains pays européens et nombre de pays ACP. L'importance attachée par une majorité d'États membres au maintien de ces relations explique pour une part le contentieux qui a surgi à propos des bananes tant au niveau communautaire qu'au niveau de l'OMC.

Au delà du cercle de ses voisins et des pays ACP, l'Union européenne a récemment conclu des accords de coopération avec le Mercosur et le Chili et s'est rapprochée des pays asiatiques (ASEM). Ces deux initiatives visent à sauvegarder des marchés pour les exportateurs européens, mais ont également une portée stratégique. Elles doivent assurer une présence et une influence européenne face aux États-Unis. Les accords avec le Mercosur et le Chili sont à mettre en relation avec le NAFTA et le projet américain de créer une zone de libre-échange couvrant les Amériques. Le rapprochement avec les pays asiatiques est une réponse au projet APEC lancé par les États-Unis.

Si les principaux instruments de la politique extérieure de l'Union sont de nature commerciale et financière, les objectifs poursuivis sont, comme on l'a déjà noté, souvent pour partie de nature politique. Le projet de créer un réseau d'accords de libre échange entre l'Union européenne et les pays du Sud de la Méditerranée est une illustration. L'un des principaux objectifs poursuivis par ce projet est d'assurer la stabilisation politique de ces pays dans les années qui viennent. Dans ce contexte, une illustration remarquable de la politique — et ici le terme politique étrangère s'impose sans doute — menée par l'Union européenne sur la base du traité CE est l'accord d'association intérimaire conclu en février 1997 par la Communauté européenne (agissant seule) et l'OLP pour le compte de l'Autorité Palestinienne.

La protection des droits de l'homme joue, depuis quelques années un rôle important dans les relations extérieures de la Communauté. Une clause est en principe insérée dans tous les accords de coopération et d'association, qui fait du respect des droits de l'homme un élément essentiel de l'accord. Mais aujourd'hui, la cohérence de cette politique est mise en question. Cette année, l'Australie, avec qui la Communauté négociait un accord de coopération, a fermement refusé d'accepter l'insertion de la clause "droits de l'homme" proposée par la Communauté. L'Australie considère qu'elle n'appartient pas à la catégorie d'États à qui une telle disposition doit être imposée. L'accord de coopération n'a pas été signé. Il a été remplacé par une déclaration commune. Plus récemment, la Commission, qui négociait des projets d'accord avec le Mexique, accepta, à la demande de ce dernier, de remplacer la clause standard par une formule de portée moindre. Ceci provoqua la réaction négative de plusieurs États membres et du Parlement européen qui s'inquiétèrent de l'approche différenciée qui émergeait en relation à la protection des droits de l'homme dans les pays tiers. Dans le cadre des Nations Unies, les États membres ont adopté des attitudes différentes vis-à-vis de la protection des droits de l'homme en Chine, un partenaire commercial important. Il apparaît donc que la Communauté et l'Union européenne devront dans les années qui viennent, choisir entre la protection systématique des droits de l'homme et la poursuite de ses intérêts économiques.

La politique extérieure de l'Union européenne se manifeste dans une large mesure au travers de la Communauté européenne et des actions que celle-ci mène sur le plan international grâce aux instruments institutionnels et matériels fournis par le traité CE. Le principal levier de la politique extérieure de l'Union européenne est constitué par le marché communautaire.

Les compétences externes de la Communauté présentent un caractère fragmentaire, voire lacunaire. Aujourd'hui, la Communauté européenne ne dispose toujours pas d'une compétence explicite pour agir sur le plan externe dans l'ensemble des matières relevant du marché intérieur sur le plan interne. Mais les compétences externes de la Communauté peuvent évoluer et s'accroître parallèlement au développement de l'"acquis communautaire" externe.

L'examen des compétences externes reconnues aujourd'hui à la Communauté européenne montre toute la différence qui sépare le système communautaire du système fédéral américain. Aux Etats-Unis, le pouvoir fédéral dispose sur le plan externe d'une compétence plus large que sur le plan interne. Il est seul à pouvoir conclure des traités avec des pays tiers et ce même dans des secteurs où il ne disposerait pas de compétence sur le plan interne.<sup>44</sup> Par contre, la Communauté dispose d'une compétence moins étendue sur le plan externe que sur le plan interne comme en témoigne une comparaison du champ respectif de l'article 100A, la disposition relative à la réalisation du marché intérieur et de l'article 113, la disposition relative à la politique commerciale.

L'état actuel des compétences communautaires explique, pour une part, le mélange d'"intergouvernemental" et de "communautaire" qui caractérise souvent l'action extérieure de l'Union européenne. Mais ce mélange a d'abord une explication politique. Les Etats membres, dans leur ensemble, ne sont pas prêts à quitter la scène internationale et ne sont donc pas prêts à consentir des transferts de compétences de caractère général et permanent au profit de la Communauté.

## **Annexe 1**

### **Liste de Jurisprudence**

\* *Cour de Justice des Communautés européennes : avis*

- Avis 1/75 (Arrangement OCDE : crédits à l'exportation).  
Rec. 1975, p. 1355

- Avis 1/76 (Projet d'accord relatif à l'institution d'un fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure).  
Rec. 1977, p. 741

- Avis 1/78 (Caoutchouc naturel)  
Rec. 1979, p. 2871

- Avis 1/91 (Espace économique européen)  
Rec. 1991, I, 6079

- Avis 1/92 (Espace économique européen)  
Rec. 1992, I, 2821

- Avis 2/91 (OIT)  
Rec. 1993, I, 1061

- Avis 1/94 (Cycle d'Uruguay), du 15 novembre 1994.  
Rec. 1994, I, 5267

---

<sup>44</sup> Voir *Missouri v. Holland*, 252, U.S. 416 (1920).

- Avis 2/92 (OCDE), du 24 mars 1995.  
Rec. 1995, I, 521

- Avis 3/94 (Accord Banane) du 13 décembre 1995, Rec. 1995, I, 4577.

- Avis 2/94 (Convention européenne des droits de l'homme) du 28 mars 1996  
Rec. 1996, I, 1759.

*\* Cour de Justice des Communautés européennes : arrêts*

- Conseil c/ Commission (AETR)  
Rec. 1971, p. 263 (aff. 22/70)

- International Fruit c/ Produktschap voor Groenten en Fruit  
Rec. 1972, p. 1219 (aff. 21-24/72)

- Bresciani c/ Administration italienne des finances  
Rec. 1976, p. 129 (aff. 87/75)

- Donckerwolcke c/ Procureur de la République  
Rec. 1976, p. 1921 (aff. 41/76)

- Kramer,  
Rec. 1976, p. 1279

- Commission c. Royaume-Uni (pêche)  
Rec. 1981, p. 1045

- Polydor c/ Harlequin  
Rec. 1982, p. 329 (aff. 270/80)

- Pabst & Richarz c/ Hauptzollamt Oldenburg  
Rec. 1982, p. 1331 (aff. 270/80)

- Hauptzollamt Mayence c/ Kupferberg  
Rec. 1982, p. 3461 (aff. 104/81)

- SPI Spa c/ Amministrazione delle finanze dello stato (Michelin italiana Spa)  
Rec. 1983, p. 801 (aff. 267-269/81)

- Bulk Oil (Zug) AG c/ Sun International Ltd. & Sun Oil Trading Company  
Rec. 1986, p. 559 (aff. 174/84).

- Demirel,  
Rec. 1987, p. 3719 (aff. 12/86)

- Fediol c/ Commission,  
Rec. 1989, p. 1787 (aff. 70/87)

- Sevince

Rec. 1990, I, 3461 (aff. 192/89)

- Bahia Kziber

Rec. 1991, I, 221 (aff. 18/90)

- Nakajima c/ Conseil

Rec. 1991, I, 2069 (aff. 69/89)

- Extramet c/ Conseil

Rec. 1991, I, 2501 (aff. 358/89)

- NMB c/ Conseil

Rec. 1992, I, 1689 (aff. 188/88)

- Administration des douanes et droits indirects c/ Legros

Rec. 1992, I, 4625 (aff. 163/90)

- Commission c/ Italie (larves de nématodes)

Rec. 1993, I, 2701 (aff. 228/91)

- Parlement c. Conseil et Commission (Aide au Bangladesh)

Rec. 1993, I, 3685

- Metalsa

Rec. 1993, I, 3751

- Eurim-Pharm

Rec. 1993, I, 3723

- Allemagne c/ Conseil (Bananes)

Rec. 1994, I, 4973

- Werner ("dual use")

Rec. 1995, I, 3189

- Leifer ("dual use")

Rec. 1995, I, 3231

- Chiquita, 12 décembre 1995

Rec. 1995, I, 4533

- Parlement c. Conseil (base juridique - 113 - Services)

Rec. 1996, I, 1195

- F.A.O.

Rec. 1996, I, 1469

- Bosphorus (sanctions économiques)

Rec. 1996, I, 3953

- Accord international produits laitiers (GATT),

Rec. 1996, I, 3989

- Portugal c. Conseil (base juridique - accord avec l'Inde)

Rec. 1996, I, 6177

- Centro-Com (sanctions économiques)

Rec. 1997, I, 81

- Ebony (sanctions économiques)

Rec. 1997, I, 1111

\* *Tribunal de Première Instance : arrêts*

- Opel Austria

Rec. 1997, II, 39

## **Annexe 2**

### **Bibliographie succincte**

- P. EECKHOUT, *The Domestic Legal Status of the WTO Agreement: Interconnecting Legal Systems*, 34 C.M.L. Rev. 11-58, 1997.
- MACLEOD, I.D. HENRY & S. HYETT, *The External Relations of the European Community*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- KONSTADINIDIS, *The Legal Regulation of the Community's External Relations After the Completion of the Internal Market*, Dartmouth, 1996.
- N. EMILIOU & D. O'KEEFFE (eds.), *The European Union and World Trade Law. After the GATT Uruguay Round*, Wiley, 1996.
- VAN BAEL & J.F. BELLIS, *Anti-dumping and other Trade Protection Laws of the EEC*, 3d edition, CCH Editions Ltd., 1996.
- H. PAEMEN & A. BENSCH, *From the GATT to the WTO. The European Community in the Uruguay Round*, Leuven University Press, 1995.
- BOURGEOIS, BERROD & GIPPINI-FOURNIER (eds.), *The Uruguay Round Results. A European Lawyers Perspective*, Bruges, 1995.
- G. RENAULT, *Schengen, Un modèle pour l'Europe pénale ?*, Les dossiers du Journal des tribunaux, n°6, Bruxelles, 1995.
- P. VANDOREN & A. SCHOMAKER, *Les relations économiques entre l'Union européenne et les Etats-Unis après la conclusion de l'Uruguay Round*, *Revue du Marché unique européen*, 1994, 25-66.

- P. VANDOREN et J. ØHRGAARD, Les relations économiques entre la Communauté et les Etats-Unis, Revue du Marché unique européen, 1994, 21-47.
- J. MOLINIER (ed.), La dimension externe du marché unique européen, Université Toulouse, 1994.
- P. EECKOUT, The European Internal Market and International Trade: A legal Analysis, Clarendon Press, Oxford, 1994.
- M. MARESCEAU (ed.), The European Community's Commercial Policy after 1992: the legal dimension, Martinus Nijhoff, 1993.
- D.G. MAYES (ed.), The external implications of European integration, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- P.N. STANGOS, Les ressortissants d'Etats tiers au sein de l'ordre juridique communautaire, Cah. Dr. Eur., 1993, 306-347.
- E. VÖLKER, Barriers to external and internal Community Trade, Amsterdam, 1993.
- Les accords de Schengen. Quelle politique migratoire pour la Communauté ?, Institut Universitaire international Luxembourg, Juillet 1992.
- M.L. HOUBÉ-MASSE, La CEE et les crédits à l'exportation. L'intégration en question, Apogée, Rennes, 1992.
- O. JACOT-GUILLARMOD (ed.), EEA Agreements (comments and reflexions), Schulthess, Zurich, 1992.
- P. DEMARET, J. BOURGEOIS & I. VAN BAEL (eds.), Trade laws of the European Community and the United States in a Comparative Perspective (Colloque Bruges 1989), Story Scientia, 1992.
- M. HILF & Ch. TOMUSCHAT (eds.), EG und Drittstaatsbeziehungen nach 1992, Nomos, Baden Baden, 1991.
- S. WOOLCOCK, Market Access Issues in EC-US Relations, Pinter/RIIA, London, 1991.
- P. DEMARET (ed), Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur : aspects juridiques et fonctionnels, (Colloque Bruges 1986), Story Scientia 1988.

### **Annexe 3**

#### **Sélection de textes de droit dérivé et de communications de la Commission**

- Code des douanes communautaires établi par le règlement 2913/92 du Conseil.  
J.O. 1992 L 302

- Règlement 3285/95 du Conseil du 22 décembre 1994 relatif au régime commun applicable aux importations.  
J.O. 1994, L 349/53
- Règlement 519/94 du Conseil du 7 mars 1994 relatif au régime commun applicable aux importations de certains pays tiers (ainsi la Chine).  
J.O. 1994, L 67/89
- Règlement 517/94 du Conseil du 7 mars 1994 relatif au régime commun applicable aux importations de produits textiles en provenance de certains pays tiers non couverts par des accords ou des régimes spécifiques d'importation.  
J.O. 1994, L 67/1
- Règlement 3289/94 du 22 décembre 1994 modifiant le règlement 3030/93 relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires de pays tiers.  
J.O. 1994, L 349/85
- Règlement 404/93 du Conseil du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane.  
J.O. 1993, L 47/1
- Sur le contenu de l'accord CEE-Japon dans le secteur de l'automobile du 31 juillet 1991, voir les communiqués parallèles du Ministre japonais du Commerce et de l'Industrie et du Vice-Président de la Commission européenne, M. Andriessen, Revue du marché unique européen, 1992, n° 3, p. 323-324 et Agence Europe, 16 janvier 1992, p. 9-11.
- Règlement 384/96 du Conseil du 22 décembre 1995 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping.  
J.O. 1996, L 56/1
- Règlement 385/96 du Conseil du 29 janvier 1996 relatif à la défense contre les pratiques préjudiciables de prix dans la construction navale.  
J.O. 1996, L 56/21
- Règlement 3284/94 du Conseil du 22 décembre 1994 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions.  
J.O. 1994, L 349/22
- Règlement 3286/94 du Conseil du 22 décembre 1994, arrêtant les procédures communautaires en matière de politique commerciale commune en vue d'assurer l'exercice par la Communauté des droits qui lui sont conférés par les règles du commerce international, en particulier celles instituées sous l'égide de l'OMC.  
J.O. 1994, L 349/71
- Règlement 3381/94 du Conseil du 19 décembre 1994 instituant une procédure communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage, J.O. 1994, L 367/1, et décision 94/942/PESC du Conseil du 19 décembre 1994 adoptée sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, dont l'entrée en vigueur a été reportée au 1er juillet 1995 (voir règlement 837/95 du Conseil et décision 95/127/PESC du 10 avril 1995, J.O. 1995 L 90/1 et 2). La décision qui établit la liste des produits et la liste des pays a été modifiée par la suite.

- Règlement 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992 concernant l'exportation de biens culturels.  
J.O. 1992, L 395/1
- En ce qui concerne la mise en œuvre des accords de l'Uruguay Round, voir en particulier la décision du Conseil du 22 décembre 1994 relative à la conclusion au nom de la CE pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords de l'Uruguay Round, J.O. 1994, L 336/1, ainsi que les différents règlements du 22 décembre 1994 publiés dans le J.O. 1994 L 349 et le règlement relatif aux marchandises de contrefaçon et aux marchandises pirates.  
22 décembre 1994 publié au J.O. 1994 L 341/8
- Décision du Conseil du 14 décembre 1992 prorogeant la décision du 4 avril 1978 sur l'application de certaines lignes directrices dans le domaine des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (et comprenant en annexe le texte de l'arrangement OCDE), J.O. 1993, L 44/1, modifiée par décision du 3 mars 1997, J.O. 1997, L 69/19, en ce qui concerne les crédits à l'exportation d'aéronefs civils.
- Communication de la Commission, "L'Europe de 1992 sera une "Europe partenaire", 19 octobre 1988, P(88) 117.
- Communication de la Commission, "Le défi global du commerce international : une stratégie d'accès aux marchés pour l'Union européenne", Agence Europe, n° 1976/77, 21 février 1996.
- Avis du Comité économique et social sur "Le défi global du commerce international : Une stratégie d'accès aux marchés pour l'Union européenne".  
J.O. 1997, C 56/47
- Communication de la Commission, "La politique commerciale extérieure de la Communauté dans le domaine des normes et de l'évaluation de la conformité".  
Bruxelles, le 13 novembre 1996, COM (96) 564 final
- Directive TV ans frontières du Conseil du 3 octobre 1989.  
J.O. 1989, L 298/23
- Décision du Conseil du 25 juin 1996 relative à la conclusion au nom de la CE, pour ce qui concerne les matières relevant de sa compétence, des résultats des négociations de l'OMC sur les services financiers et le mouvement des personnes physiques, J.O. 1996 L 167/23.
- Deuxième directive du Conseil du 15 décembre 1989 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77/780/CEE, J.O. 1989, L 386/1, (voir art. 8 et 9).
- Deuxième directive du Conseil du 8 novembre 1990 concernant l'assurance directe sur la vie modifiant la directive 79/267/CEE, J.O. 1990 L 50, (voir art. 8 et 9).
- Premier rapport de la Commission européenne au Conseil sur les relations de la CEE avec les pays tiers dans les secteurs des banques et des assurances (I), Agence Europe, n° 1800, 3 octobre 1992, et 1801, 7 octobre 1992.

- Décision du Conseil du 13 juillet 1992 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique concernant l'application au commerce des aéronefs civils de grande capacité de l'accord du GATT relatif au commerce des aéronefs civils. J.O. 1992, L 301/31
- Règlement (CEE) n° 1461/93 du Conseil du 8 juin 1993 concernant l'accès des soumissionnaires des Etats-Unis d'Amérique aux marchés publics. J.O. 1993, L 146/1
- Décision du Conseil du 29 mai 1995 relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique concernant les marchés publics. J.O. 1995, L 134/25
- Décision du Conseil et de la Commission du 10 avril 1995 relative à la conclusion de l'accord entre les Communautés européennes et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique concernant l'application de leurs règles de concurrence. J.O. 1995, L 95/45
- Règlement du Conseil du 25 septembre 1995 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, J.O. 1995, L 234/1, et Communication de la Commission établissant l'inventaire des régimes de visa appliqués aux pays ne figurant pas sur la liste commune à l'annexe du règlement. J.O. 1997, C 180/18
- Règlement du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extra territoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant. J.O. 1996, L 309/1