

Les compétences internationales des collectivités territoriales

Approche comparée

Yves LEJEUNE

Avertissement terminologique préliminaire

Dans les lignes qui suivent, nous emploierons indifféremment les expressions « collectivités territoriales » et « collectivités publiques infra-étatiques ». Idéalement, il conviendrait de préférer la seconde, pourtant moins simple, à la première, pourtant plus classique. L'expression « collectivités publiques infra-étatiques », épisodiquement utilisée avant 1984¹ et plus systématiquement depuis 1994², reflète en effet le mieux la variété des sujets de droit visés, dont l'identité conceptuelle tient en ce que l'objet personnifié par chaque droit public interne est un groupe humain dont les membres font obligatoirement partie, en dehors de toute idée d'adhésion ou d'affiliation volontaire. Le syntagme « collectivité territoriale » présente une double faiblesse : il est souvent employé par opposition à l'Etat, alors que celui-ci est la collectivité publique territoriale par excellence ; il convient mal à des collectivités publiques qui exercent des compétences importantes sur le territoire national, mais en dehors de leurs ressorts territoriaux propres³. Sous le bénéfice de cette réserve, nous tiendrons pour

¹ Voir l'intitulé de la thèse de D. BLUMENWITZ : *Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge*, Munich, C.H. Beck, 1972 ; ainsi que Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, L.G.D.J., 1984, p. 45, n° 25.

² Voir N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, P.U.F., 1994, pp. 5-7 et 140-149.

³ Telle est la situation juridique de la Communauté française et de la Communauté flamande de Belgique, qui exercent une part de leurs compétences sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, soit en dehors de leur assise territoriale. Il est dès lors peu judicieux, mais techniquement possible, de les assimiler à des collectivités territoriales dotées de compétences extraterritoriales (en ce sens : M. FALLON & Y. LEJEUNE, « La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé », *Annales de droit de Louvain*, 1982, 281-375, ici pp. 297-299 et 319, n°s 17, 18 et 38).

équivalents, par commodité, les termes « collectivités territoriales » et « collectivités publiques infra-étatiques ».

En principe, les rapports de collectivités territoriales avec des autorités ou organismes publics étrangers se situent en dehors du champ d'application du droit international. Ils sont souvent qualifiés en France de « coopération décentralisée », mais le terme qui permet d'embrasser l'ensemble de ces relations transnationales « à bas niveau » (*low level relations*), échappant à l'empire du droit international, est probablement celui de « relations publiques infra-étatiques »⁴. On utilisera sans doute aussi à l'avenir la nouvelle terminologie du Conseil et du Parlement de l'Union européenne et l'on parlera dès lors de relations extérieures de « coopération territoriale »^{5 6}.

Par exception, certaines catégories de collectivités publiques relevant d'Etats fédéraux ou, plus généralement, d'Etats « composés » s'introduisent cependant dans le milieu qu'ordonne le droit international en faisant usage de compétences habituellement réservées aux Etats souverains et aux organisations internationales : la conclusion de traités et la représentation internationale. C'est à l'utilisation de ces compétences par des collectivités publiques infra-étatiques que les lignes qui suivent seront consacrées. On s'intéressera principalement à la conduite de relations internationales conventionnelles propres par de

⁴ Voir nos observations intitulées « Vers un droit européen de la coopération transfrontalière », dans *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 3-16, ici pp. 10 et 11.

⁵ La « coopération territoriale européenne » apparaît, pour la période 2007-2013 à tout le moins, comme l'un des trois objectifs de la politique de cohésion de l'Union européenne, poursuivis à l'intervention des Fonds structurels et du Fonds de cohésion (règlement n° 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion [JO L 210 du 31 juillet 2006, p. 25], considérants 4 et 9).

⁶ Deux types de relations transnationales des collectivités publiques infra-étatiques peuvent être distingués : si les collectivités ou autorités territoriales collaborent avec les collectivités voisines d'autres Etats, on parle de coopération « transfrontalière » ; si elles collaborent avec des collectivités étrangères non contiguës, on retient généralement aujourd'hui l'appellation de coopération « inter-territoriale ». Dans la terminologie du règlement n° 1083/2006 précité, le second volet est dénommé coopération *interrégionale* (« au niveau territorial approprié »). S'y ajoute un troisième volet, baptisé coopération *transnationale*, qui implique aussi des autorités nationales à l'échelle de vastes zones transétatiques.

telles collectivités (section I)⁷, mais on évoquera aussi leur participation aux relations diplomatiques et aux activités des conférences et organisations internationales (section II) ainsi qu'au règlement juridictionnel des différends internationaux (section III).

I - LES RELATIONS INTERNATIONALES CONVENTIONNELLES

A - Fondement et nature juridique de la compétence

1. Fondement juridique

Parmi ces collectivités, il en est quelques-unes qui, dans certains Etats, jouissent de compétences internationales en vertu d'une habilitation donnée par le droit constitutionnel de l'Etat fédéral qui les abrite : ce sont les *Länder* allemands et autrichiens, les communautés et les régions belges, les cantons suisses ainsi que les « Entités » de Bosnie-Herzégovine⁸, les Provinces argentines et les « cheikhats » (émirats) des Emirats Arabes-Unis. D'autres collectivités territoriales, dotées d'une autonomie législative à titre dérogatoire au sein d'un Etat unitaire, possèdent également une compétence internationale, mais celle-ci découle explicitement des « statuts spéciaux d'autonomie » qui leur ont été accordés par l'Etat dont elles dépendent. Ce sont deux régions insulaires du Danemark : l'archipel des Îles Féroé et le Groenland, régis respectivement par les lois danoises de 1948 et de 1979 sur l'autonomie de ces régions.

Par ailleurs, la Constitution des Etats-Unis d'Amérique interdit à tout Etat de l'Union la conclusion de traités (*treaties*), mais autorise celle d'accords ou arrangements (*agreements or compacts*) avec un autre Etat membre ou avec une puissance étrangère pourvu qu'ils reçoivent l'assentiment du Congrès⁹. Enfin, nonobstant le silence de la

⁷ Il ne sera pas question ici des techniques d'association des collectivités territoriales à la conclusion des traités de l'Etat, soit par la consultation, soit par une approbation, soit encore par une participation à la négociation. En outre, on n'abordera pas le thème des compétences internationales des collectivités françaises d'outre-mer, qui fait l'objet d'une intéressante contribution de Mme Valérie GOESEL-LE BIHAN au présent ouvrage.

⁸ Il s'agit, d'une part, de la « Fédération de Bosnie-Herzégovine » et, d'autre part, de la « République Serbe ».

⁹ Voir la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, Article I, sect. 10. À la différence des *treaties*, les *agreements or compacts* seraient dépourvus de caractère politique (D.E. ENGBAHL, « Characterization of Interstate Arrangements : When is a Compact not a Compact ? », *Michigan L. Rev.*, vol. 64, 1965, 63-104, pp. 94-95). Selon l'opinion dominante, les *foreign compacts* ressemblent à des contrats régis par un droit interne,

Loi constitutionnelle canadienne de 1867 au sujet de la compétence internationale des Provinces du Canada, celles-ci ont conclu d'assez nombreuses « ententes » avec des gouvernements étrangers, avec l'autorisation du Parlement ou l'assentiment (concomitant ou postérieur) du gouvernement fédéral, ou encore sous le couvert d'un accord-cadre conclu entre le Canada et la Partie étrangère intéressée¹⁰.

2. Nature juridique

Pour que les conventions ainsi conclues puissent être considérées comme de véritables traités, il est nécessaire qu'il s'agisse de manifestations de volontés concordantes imputables à deux ou plusieurs sujets de droit international et destinées à produire des effets de droit selon les règles de droit international¹¹.

Il faut d'abord que les Parties contractantes ne manifestent pas l'intention de soustraire l'accord qu'elles concluent à tout système juridique pour en faire la source d'obligations purement politiques ou d'obligations reposant sur leur loyauté réciproque, voire sur la pure courtoisie. Dans l'intention commune des Parties, l'accord doit avoir un caractère juridiquement obligatoire.

mais pourraient néanmoins posséder un caractère international, du moins en partie (O. J. LISSITZYN, « Territorial Entities other than Independent States in the Law of Treaties », *R.C.A.D.I.*, t. 125, 1968-III, 1-92, pp. 29-30 et 83).

¹⁰ Il convient cependant de remarquer que, selon le ministère canadien des Affaires étrangères, les ententes ainsi conclues ne seraient que de simples « arrangements dépourvus de caractère obligatoire et de force de loi en droit international » (*Annuaire canadien de droit international*, vol. 20, 1982, pp. 298-299). C'est vraisemblablement l'une des raisons pour lesquelles l'Entente sur les ressources en eau durable du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, conclue le 13 décembre 2005 entre le Québec, l'Ontario et les huit États fédérés américains riverains des Grands Lacs, est présentée par le Conseil des gouverneurs (américains) des Grands Lacs comme un pur « *good-faith agreement* ». Pour être juridiquement applicable, cette entente doit être mise en œuvre :

- au Québec et en Ontario, par des lois provinciales ;

- aux États-Unis, par le *Great Lakes—St. Lawrence River Basin Water Resources Compact*, un *interstate compact* entre les États américains des Grands Lacs qui le transformeront en loi dans chacun d'entre eux.

Voir sur la question les développements présentés par le site du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs : <http://www.cglg.org/projects/water/CompactImplementation.asp>

¹¹ Sur la nature juridique de ces conventions, voir Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées...*, op. cit., n°s 189-191, pp. 254-259; du même auteur, « La nature juridique de l'Accord de coopération entre le Québec et la Communauté française de Belgique », *Revue québécoise de droit international*, 1994, pp. 79-92.

Il faut ensuite que cette convention soit passée entre sujets du droit international public. La condition sera remplie si la collectivité infra-étatique qui détient le *treaty-making power* en vertu du droit constitutionnel national a pour partenaire(s) un État, une organisation internationale ou une autre collectivité infra-étatique jouissant de compétences internationales analogues. La seule question qui subsistera sera de savoir si le traité liera en droit international la collectivité territoriale elle-même ou l'État qui la coiffe.

Il faut enfin que cette convention soit soumise au droit international public. Or, à la différence des États (et des organisations internationales) dont les rapports mutuels sont en principe régis par le droit international, les collectivités publiques infra-étatiques tirent leur existence juridique, leur personnalité morale et leurs compétences du droit interne¹²; en principe, leurs relations extérieures ne s'inscrivent donc pas dans l'ordre juridique international.

Pour renverser la présomption, il suffit de vérifier si le droit constitutionnel attribue à ces collectivités le droit de conclure des « traités ». C'est à l'ordre juridique interne, et à lui seul, qu'il appartient de répondre à la question. Le droit international doit en effet prendre en considération les définitions pertinentes contenues dans le droit constitutionnel. Tel est le sens même de l'attribution de compétence à laquelle procèdent les Constitutions de l'Allemagne, de l'Argentine, de l'Autriche, de la Belgique, de la Bosnie-Herzégovine, des Émirats Arabes-Unis et de la Suisse : une « admission » de leurs collectivités fédérées « à la vie internationale », une autorisation qui leur est donnée de conclure de véritables traités¹³.

¹² Sur le rôle de l'ordre juridique interne à l'égard des collectivités publiques infra-étatiques, voir Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées...*, n°s 15, 18 et ss., 189, 208, 244, 272, 278, 279, 290.

¹³ Il n'en va probablement pas de même ni de la Constitution des États-Unis d'Amérique (voir à cet égard *supra*, la note 9 et le texte auquel elle se rapporte), ni de la Constitution de la Fédération de Russie. Le rapprochement des art. 72, *lit.* n. 73 et 76, § 4, de la Constitution russe pourrait certes donner à penser que les Sujets de la Fédération peuvent, au titre de leur compétence résiduelle, entretenir des rapports internationaux qui leur seraient propres, étant entendu que la Fédération a le droit d'imposer une coordination de ces relations par voie législative. En réalité, le texte constitutionnel n'accorde expressément aux Sujets de la Fédération ni le droit de conclure des traités internationaux, ni le *jus legationis*. Rien ne permet donc de présumer l'applicabilité du droit international public aux « rapports internationaux et économiques extérieurs » que les Sujets sont autorisés à développer. Il s'ensuit, à notre avis, que l'autorité fédérale a le monopole des relations internationales gouvernées par le droit international public, que les « rapports internationaux et économiques extérieurs » des Sujets de la Fédération sont soustraits à

Aucun obstacle juridique ne s'oppose à ce que ces collectivités soient investies de pareilles compétences internationales par la Constitution étatique ou en vertu de celle-ci, voire par un traité conclu par l'Etat, étant entendu que la question de savoir si ces compétences sont, en droit, exercées par des sujets de droit international autonomes ne peut être résolue que par cet ordre juridique¹⁴.

Il n'est toutefois pas interdit aux collectivités investies d'une telle compétence et aux personnes de droit international qui souhaitent contracter avec elles d'écarter l'application de ce droit et de placer leurs engagements mutuels sous l'empire d'un droit national. On revient alors à l'hypothèse habituelle de relations extérieures des collectivités publiques infra-étatiques : les relations transnationales « à bas niveau ».

B - Étendue de la compétence

1. Compétence *ratione materiae*

a) Cas de parallélisme des compétences internes et externes des collectivités territoriales

La Constitution de la Belgique autorise les **communautés et les régions belges** à conclure des traités portant sur toute matière relevant de leur compétence interne¹⁵. Celle-ci est quantitativement très importante ; elle est déterminée par la Constitution elle-même ainsi que par la loi spéciale (quasi constitutionnelle) de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et comprend notamment les matières socioculturelles, l'enseignement, l'aménagement du territoire, l'environnement et la conservation de la nature, l'économie régionale et l'emploi, l'énergie, les routes et les transports en commun, l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales¹⁶. Ce champ matériel est le

l'empire de ce droit et qu'ils ne permettent pas l'exercice de prérogatives proprement internationales, comme la conclusion de traités et l'établissement de relations diplomatiques ou consulaires.

¹⁴ Voir Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées* ..., n°s 278-288, pp. 374-387.

¹⁵ Constitution de la Belgique, coordonnée le 17 février 1994, art. 167, § 3.

¹⁶ Constitution belge, art. 127, 128 et 129 (matières relevant des Communautés) ; loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 4 et 5 (matières relevant des Communautés), 6 et 7 (matières relevant des Régions).

plus étendu parmi ceux que les constitutions attribuent à des collectivités publiques infra-étatiques en matière internationale.

La loi spéciale a fixé les limites de ce *treaty-making power*. La plus importante¹⁷ est matérielle. Il s'agit du devoir de respecter les « obligations internationales ou supranationales¹⁸ de la Belgique » (art. 81, § 4, 4°), ce qui vise non seulement les engagements conventionnels ou unilatéraux présents et à venir de l'Etat fédéral, mais encore les obligations incombant à la Belgique comme aux autres Etats en vertu du droit international coutumier ou des principes généraux du droit.

Les **Länder allemands** peuvent conclure des traités « dans la mesure de leur compétence législative »¹⁹, mais leurs compétences *exclusives*, relevant du domaine résiduel de compétence, se réduisent à peu de chose : les affaires locales, l'ordre public, les matières religieuses et l'enseignement, sous réserve des principes généraux de l'enseignement supérieur.

En Autriche et en Suisse, les collectivités fédérées peuvent également conclure des traités dans tous les domaines relevant de leur compétence²⁰. Toutefois, là encore en raison des tendances centralisatrices du système fédéral, les compétences que détiennent les **Länder autrichiens** et les **Cantons suisses** sont relativement mineures par rapport aux compétences fédérales.

La compétence conventionnelle internationale des cantons et des **Länder autrichiens** trouve aussi des limites matérielles. Il leur est interdit, en vertu du principe de la primauté du droit fédéral, tel qu'il est configuré par leurs constitutions nationales respectives, de conclure des traités sur des objets déjà réglés par traité fédéral, même si ce dernier empiète sur la compétence législative « fédérée ». Il n'en irait autrement que si le traité « fédéré » assurait l'exécution d'un traité fédéral antérieur.

¹⁷ Les autres limitations concernent la compétence personnelle (voir *infra*, § 3).

¹⁸ En droit constitutionnel belge, on entend par obligations « supranationales » celles qui découlent du droit des Communautés européennes.

¹⁹ Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, du 23 mai 1949, art. 32, § 3.

²⁰ Loi constitutionnelle fédérale autrichienne, du 1^{er} octobre 1920, art. 16, § 1 ; Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, art. 56, § 1.

On relèvera encore que, selon l'article 56, § 2, de la Constitution suisse, les traités des Cantons ne peuvent être « contraires ni au droit [...] de la Confédération²¹, ni au droit d'autres Cantons ». Rien d'étonnant à cela : il est dans la nature des choses qu'aucun traité cantonal ne puisse être contraire au droit fédéral²² et ne puisse empiéter sur les attributions des autres Cantons.

b) *Cas de compétence internationale des collectivités territoriales restreinte à certains objets ou situations*

Aux **Emirats Arabes-Unis**, les entités constitutives peuvent seulement conclure « des arrangements administratifs limités de nature locale ». Comme les traités des Cantons suisses, ces arrangements « ne peuvent être incompatibles avec [...] les lois de l'Union »²³.

En **Argentine**, les conventions internationales et traités « partiels » des Provinces ne peuvent porter que sur l'administration de la justice, des intérêts économiques ou des travaux d'utilité publique²⁴ ; de plus, ces conventions ne peuvent affecter des attributions déléguées au gouvernement fédéral ou le crédit public de la Nation²⁵.

En **Bosnie-Herzégovine**, les Entités composantes peuvent, d'une part, établir des relations spéciales parallèles avec la Croatie ou la Serbie, pourvu que celles-ci soient compatibles avec la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine ; et, d'autre part, conclure des accords avec des Etats et des organisations internationales, avec le consentement de l'Assemblée parlementaire fédérale²⁶. En fait,

²¹ Ainsi appelle-t-on, en Suisse, l'Etat fédéral ou l'Autorité fédérale.

²² Parmi les traités cantonaux qui empièteraient sur la compétence fédérale, on peut citer à titre d'illustration historique les « capitulations militaires », conventions par lesquelles les Cantons de l'ancienne Confédération s'obligeaient à fournir des troupes à des Etats étrangers, moyennant l'attribution d'un statut particulier à ces mercenaires et le paiement aux autorités cantonales de pensions annuelles. La Constitution suisse précédente de 1874 en interdisait encore expressément la conclusion. — Le service militaire à la solde de Puissances étrangères a été aboli en 1848, mais les capitulations militaires encore existantes à ce moment subsistèrent jusqu'à ce que le gouvernement suisse puisse en obtenir conventionnellement l'abrogation. Voir Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 175, n° 118 et les réf. citées en notes 349 et 350.

²³ Constitution des Emirats Arabes-Unis, du 2 décembre 1971, art. 123.

²⁴ Constitution de la Nation argentine, du 22 août 1994, art. 125. Cette disposition est parfois interprétée comme autorisant le parallélisme des compétences internes et externes des Provinces.

²⁵ Constitution argentine, art. 124.

²⁶ Constitution de Bosnie-Herzégovine, du 1^{er} décembre 1995, art. III, § 2, a et d.

les activités internationales des Entités bosniaque et serbe se limitent à la conclusion de traités avec les Etats limitrophes (Croatie ; ex-Union étatique serbo-monténégrine ; Serbie, Monténégro).

Au **Danemark**, les Féroé et le Groenland ne peuvent conclure que des arrangements de caractère technique, essentiellement en matière de pêche, avec les autres Etats nordiques. L'Etat danois conclut aussi divers traités de commerce ou de pêcheries en son nom propre et en celui de l'une ou l'autre de ces régions insulaires²⁷.

2. Concurrence ou exclusivité de la compétence ?

La **Belgique** est le seul Etat fédéral qui ait accordé à ses collectivités fédérées un droit *exclusif* de conclure des traités dans les matières qui relèvent de la compétence de celles-ci. Cette exclusivité explique la procédure particulière de conclusion des traités dits « mixtes », c'est-à-dire portant à la fois sur des matières fédérales, régionales ou communautaires, tel le Traité constitutionnel européen : l'Etat et ses collectivités constitutives sont tenus de les négocier ensemble sur un pied d'égalité²⁸. La compétence internationale exclusive des régions et des communautés interdit à l'autorité fédérale de conclure seule de tels traités ; cela constituerait un empiètement partiel sur le domaine réservé à ces collectivités fédérées.

Cette limitation de l'étendue de la compétence conventionnelle internationale de l'autorité fédérale n'est pas incompatible avec la règle qui veut que tout Etat — peu importe qu'il soit unitaire ou fédéral — a une capacité plénière de conclure des traités²⁹. En effet, la capacité de l'Etat belge n'est pas amoindrie par l'effet de l'octroi aux communautés et aux régions d'un *jus tractati* exclusif : il s'agit d'une pure répartition interne de compétences au sein d'un sujet étatique unique dont la capacité internationale demeure entière³⁰.

²⁷ Loi sur l'autonomie territoriale des îles Féroé (1948), art. 8 ; loi sur l'autonomie territoriale du Groenland (1979), art. 16. Voir Commission de Venise, *Les entités fédérées et régionales et les traités internationaux*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, doc. CDL-INF (2001) 3, accessible sur [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)003-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)003-f.asp), pp. 5 et 6.

²⁸ Voir à cet égard *infra*, C, § 1^{er}.

²⁹ Convention de Vienne sur le droit des traités, article 6.

³⁰ Voir sur la question Y. LEJEUNE, « Le droit fédéral belge des relations internationales », *R.G.D.I.P.*, 1994, 577-628, ici p. 592.

Pareille situation est cependant inédite en droit comparé. Dans tous les autres Etats dont certaines catégories de collectivités publiques détiennent le droit de conclure des traités, l'autorité centrale possède un *treaty-making power* général et les collectivités jouissant du même pouvoir ne disposent donc que d'une compétence internationale concurrente. En d'autres termes, l'autorité centrale peut conclure des traités sur n'importe quel objet, sans tenir compte de la répartition interne des compétences³¹. En Allemagne — où la question fut initialement controversée —, le compromis de Lindau, conclu en 1957³², permet au *Bund* d'exercer un *treaty-making power* concurrent dans les domaines de compétence fédérée, mais avec le consentement préalable des *Länder* lorsque ceux-ci estiment que le traité en projet touche à leur compétence législative exclusive.

3. Compétence *ratione personae*

Les communautés et les régions belges peuvent conclure des traités avec tous les Etats et organisations internationales, à la condition expresse que les uns et les autres soient reconnus par la Belgique et entretiennent avec elles des relations diplomatiques³³. Le droit belge n'autorise donc pas l'établissement de relations conventionnelles internationales entre les communautés ou régions et des personnes de droit international que l'Etat fédéral n'a pas reconnues ou avec lesquelles il a suspendu ou rompu ses relations diplomatiques.

En Suisse, les auteurs s'accordent à considérer que la Constitution autorise la conclusion de traités cantonaux avec toutes les personnes de droit international qui peuvent être parties à un traité. La question se

pose néanmoins de savoir si l'applicabilité de l'article 56 de la Constitution n'est pas subordonnée à la reconnaissance de la Partie contractante étrangère par la Confédération. Cette condition n'est pas mentionnée expressément par la Constitution, mais il n'est guère douteux qu'un traité cantonal conclu avec un partenaire étranger non reconnu par le Conseil fédéral (*i.e.* le gouvernement fédéral) serait considéré comme « contraire aux intérêts de la Confédération »³⁴.

Il est admis que la même limitation du choix des Cocontractants s'applique aux partenaires des *Länder* allemands et des Provinces argentines.

En revanche, il est interdit aux Etats membres des Etats-Unis d'Amérique de conclure tout « *agreement* » ou « *compact* » avec quelque Etat ou Puissance étrangère que ce soit, sans le consentement du Congrès³⁵. De façon analogue, les ententes conclues par les Provinces canadiennes ne peuvent l'être avec des Etats étrangers que si elles sont « couvertes » par un traité-cadre conclu par le Canada avec l'Etat dont relèvent ces autorités étrangères³⁶.

Si, dans les cas qui précèdent, la condition de voisinage ou de proximité n'est pas juridiquement requise, en revanche, dans deux des autres Etats de référence (Autriche et Emirats Arabes-Unis), les collectivités fédérées ne sont autorisées à conclure des traités qu'avec des Etats ou des régions limitrophes³⁷. Il en va de même en ce qui concerne les « relations bilatérales spéciales » des Entités de Bosnie-Herzégovine³⁸.

³¹ Voir L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution*, Bâle et Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, n°s 138-140, 149, 170, 181 ; D. BLUMENWITZ, *Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge*, Munich, C.H. Beck, 1972, pp. 183-185 et 205-206 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, 1984, pp. 118-119 et 292-293.

³² Voir le texte original de l'accord de Lindau dans H. O. BRAÜTIGAM, « Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1957 », *ZaöRV*, vol. 20, 1959-1960, 88-159, ici pp. 116 et 117, note 102. Traduction anglaise dans F. L. HARTMAN, « Federalism as a Limitation on the Treaty Power of the United States, West Germany and India », *Western Reserve L. Rev.*, vol. 18, 1966, 134-156, ici pp. 151 et 152.

³³ On peut dégager cette condition de l'article 81, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui organise une procédure de suspension de la négociation du traité envisagé si « 1° la partie cocontractante n'est pas reconnue par la Belgique ; 2° la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec la partie cocontractante ; 3° il ressort d'une décision ou d'un acte de l'Etat que les relations entre la Belgique et la partie cocontractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises ».

³⁴ Voir sur ce thème Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 117 et 118, n° 79. — Voir *infra*, § 4.

³⁵ Constitution des Etats-Unis, Art. I, sect. 10.

³⁶ Tel est le cas de l'échange de notes accompagnant l'accord culturel franco-canadien du 17 novembre 1965 (RTAF, 1966, n° 4), qui prévoit que « les échanges avec la France en ce qui concerne l'éducation et les relations culturelles, scientifiques, techniques et artistiques pourront faire l'objet d'ententes conclues avec les provinces du Canada. L'habilitation des provinces à conclure de telles ententes résultera, soit du fait qu'elles se seront référées à l'Accord culturel et à l'échange de lettres en date de ce jour, soit de l'assentiment que leur aura donné le Gouvernement » canadien. Tel est aussi le cas de l'accord-cadre franco-canadien du 9 février 1979 sur la sécurité sociale (RTAF, 1981, n° 27), dont l'article XXXI dispose que : « [l]es autorités compétentes françaises et les autorités compétentes des provinces du Canada pourront conclure des ententes portant sur toute législation de sécurité sociale relevant de la compétence provinciale, pour autant que ces ententes ne soient pas contraires aux dispositions du présent accord ».

³⁷ Loi constitutionnelle fédérale autrichienne, art. 16, § 1 ; Constitution des Emirats Arabes-Unis, art. 123.

³⁸ Constitution de la Bosnie-Herzégovine, art. III, § 2, a.

4. Limites politiques

À l'exception de la Constitution belge, toutes les Constitutions des Etats retenus pour la présente comparaison permettent à l'Autorité centrale de s'opposer à la conclusion ou à l'exécution d'un traité de l'une des collectivités territoriales pour des motifs de nature essentiellement politique.

Ainsi, en Suisse, les traités des Cantons ne peuvent être « contraires [...] aux intérêts de la Confédération »³⁹. Cette règle concorde avec le droit constitutionnel antérieur qui, expressément ou implicitement, interdisait aux Cantons la conclusion de traités :

- « de nature politique » aux yeux du gouvernement fédéral ;
- « contraires à la Confédération », c'est-à-dire empiétant sur les attributions fédérales ou lésant les *intérêts* de la Confédération⁴⁰.

Aux Émirats Arabes-Unis, la Constitution interdit également la conclusion d'arrangements administratifs « incompatibles avec les intérêts de l'Union »⁴¹. En Argentine, l'opposition fédérale peut expressément se fonder sur le caractère prétendument politique du projet de traité⁴² ou sur son incompatibilité avec la politique extérieure de la Nation⁴³. En Bosnie-Herzégovine, c'est l'incompatibilité avec « la souveraineté et l'intégrité territoriale » de la Fédération qui constitue — de manière parfaitement compréhensible, eu égard aux circonstances — la limite à ne pas franchir⁴⁴.

³⁹ Constitution suisse, art. 56, § 2.

⁴⁰ Ancienne Constitution suisse du 29 mai 1874, art. 9. Voir Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 124-126, n°s 84 et 85.

⁴¹ Constitution des Émirats Arabes-Unis, art. 123.

⁴² Constitution argentine, art. 126.

⁴³ Constitution argentine, art. 124.

⁴⁴ En ce qui concerne les relations spéciales parallèles des Entités bosniaques avec les États voisins (c'est-à-dire : avec la Croatie ou la Serbie) : voir la Constitution de Bosnie-Herzégovine, art. III, § 2, a.

C - Modalités d'exercice et de contrôle de la compétence

1. Compétence formelle

En matière de relations internationales conventionnelles, la compétence matérielle des collectivités fédérées ou des collectivités à statut spécial implique normalement la compétence formelle, c'est-à-dire le droit de ces collectivités de négocier, de signer et de ratifier elles-mêmes les traités portant sur les matières dans lesquelles la Constitution de l'Etat leur donne compétence et conclus avec les cocontractants qu'elle désigne. Il existe néanmoins des restrictions à cette compétence formelle, allant d'une simple obligation d'information à une incompétence formelle presque complète.

En droit constitutionnel belge, aucune intervention fédérale n'est requise pour autoriser une collectivité fédérée à entrer en relations conventionnelles avec un Etat étranger ou avec une organisation internationale. La seule limitation formelle de la compétence conventionnelle internationale des gouvernements de Communauté ou de Région réside dans l'obligation *d'informer* au préalable le Roi, c'est-à-dire le gouvernement fédéral de leur intention d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité⁴⁵. Il en va de même des Provinces d'Argentine qui doivent informer le Congrès national *a posteriori*⁴⁶.

Il existe par ailleurs en Belgique une procédure particulière de conclusion des traités dits « mixtes », c'est-à-dire « ne portant exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions par ou en vertu de la Constitution »⁴⁷, mais aussi sur des matières de compétence fédérale⁴⁸. Un comité interministériel de concertation entre l'Etat, ses communautés et ses Régions y joue un rôle central : la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE)⁴⁹. Celle-ci est d'abord appelée à décider par

⁴⁵ Article 81, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

⁴⁶ Constitution argentine, art. 124 et 125.

⁴⁷ Constitution belge, art. 167, § 4.

⁴⁸ Un accord de coopération passé le 8 mars 1994 entre les autorités fédérales, régionales et communautaires règle la procédure de conclusion de ces traités (*Moniteur belge*, 17 décembre 1996, p. 31337).

⁴⁹ Le ministre fédéral des Affaires étrangères en assume la présidence. Il s'y réunit sur pied d'égalité avec les ministres régionaux et communautaires chargés des relations

consensus du caractère « mixte » du traité envisagé, quelle que soit l'origine de l'initiative. Elle arrête, toujours par consensus, la composition de la délégation belge, qui comprend des représentants des gouvernements régionaux et communautaires, sur pied d'égalité avec les représentants fédéraux mais sous la « direction coordinatrice » du ministère fédéral des Affaires étrangères. Après signature du traité par les représentants de l'Etat fédéral et par ceux des collectivités fédérées⁵⁰, l'assentiment de toutes les assemblées parlementaires compétentes est requis ; au Roi est finalement réservée la ratification du traité. De la sorte, c'est le Royaume de Belgique qui est, dans tous les cas, engagé sur le plan international par les dispositions des traités « mixtes » qu'il conclut ; et c'est uniquement à cet Etat, en tant que tel, qu'incombe « la pleine responsabilité du respect des obligations souscrites dans les traités en cause »⁵¹.

Il en va de même des traités conclus au nom du Danemark et de l'une ou l'autre de ses régions insulaires : les Îles Féroé et le Groenland : la ratification revient uniquement aux autorités nationales⁵².

Pour leur part, les *Länder* de l'Autriche doivent informer le gouvernement fédéral avant d'engager les négociations sur un traité ; ensuite, ce traité doit être approuvé par le gouvernement fédéral avant d'être conclu⁵³. Les « cheikhats » des Émirats Arabes-Unis doivent informer préalablement le Conseil suprême (*i.e.* le gouvernement) de l'Union, lequel peut soumettre ses objections à la Cour suprême : la

internationales. Le gouvernement fédéral est tenu d'y informer régulièrement les gouvernements régionaux et communautaires de sa politique étrangère ou européenne, en application de l'article 31bis de la loi (ordinaire) de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

⁵⁰ Les Communautés et Régions intéressées peuvent mandater les plénipotentiaires fédéraux pour signer le traité en leur nom.

⁵¹ Déclaration belge « à propos de la signature des traités par le Royaume de Belgique en tant qu'Etat membre de l'Union européenne », faite lors de la session du Conseil du 9 novembre 1998 (JO C 351 du 18 novembre 1998, p. 1). — L'objet de la présente étude n'étant pas de discuter la personnalité internationale des collectivités publiques infra-étatiques dotées de « pouvoirs extérieurs », nous nous permettons de renvoyer à cet égard le lecteur à notre ouvrage sur le statut international des collectivités fédérées, spéc. aux pp. 389 et s. (réf. en note 1).

⁵² Commission de Venise, doc. CDL-INF (2001) 3 précité, pp. 7 et 8.

⁵³ L'approbation est implicite en cas de silence gardé plus de huit semaines par le gouvernement fédéral (Loi constitutionnelle fédérale, art. 16, § 2).

procédure de conclusion de l'arrangement administratif sera suspendue jusqu'à ce que la Cour ait statué⁵⁴.

Les Etats des **Etats-Unis** et les « Entités » de **Bosnie-Herzégovine** ont besoin du consentement, respectivement, du Congrès américain ou de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine⁵⁵. Quant aux traités des *Länder* de la République fédérale d'Allemagne, ils requièrent l'assentiment du gouvernement fédéral⁵⁶.

C'est en Suisse que la compétence formelle des collectivités fédérées est la plus restreinte. Comme dans les autres Etats dont il vient d'être question, les Cantons suisses doivent informer l'Autorité fédérale avant de conclure un traité ; mais il est requis en outre que leurs relations avec l'étranger aient lieu *par l'intermédiaire* de la Confédération⁵⁷, c'est-à-dire par l'entremise du Conseil fédéral. Il n'y a qu'une seule exception à cette règle : le cas des « autorités étrangères d'un rang inférieur », avec lesquelles les Cantons « peuvent traiter directement »⁵⁸. On peut en induire que les Cantons ne possèdent de compétence internationale formelle qu'à l'égard des collectivités infra-étatiques étrangères dotées du *treaty-making power*.

Dans tous les autres cas — en ce compris les traités conclus avec la Principauté de Liechtenstein —, c'est le Conseil fédéral (*i.e.* le gouvernement suisse) qui négocie, signe et même ratifie le traité au

⁵⁴ Constitution des Émirats Arabes-Unis, art. 123.

⁵⁵ Constitution des États-Unis, Art. I, sect. 10 (*Compact Clause*) ; Constitution de Bosnie-Herzégovine, art. III, § 2, d. — Aux États-Unis, il est admis que le consentement du Congrès puisse résulter d'une loi préalable ou même qu'il soit implicite. Voir sur ce dernier point *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 503 (1893). Dans le même arrêt, la Cour suprême considère que les *agreements or compacts* qui ne modifient pas l'équilibre du pouvoir politique entre les Etats membres et l'Autorité fédérale ou qui n'empiètent pas sur un pouvoir réservé au Congrès échappent à l'obligation constitutionnelle d'obtenir le consentement de celui-ci. La Cour suprême a également jugé que le consentement du Congrès à un *interstate compact* transforme ce dernier en droit fédéral (*Cuyler v. Adams*, 449 U.S. 433, p. 440 [1981] ; *Texas v. Mexico*, 482 U.S. 124, p. 128 [1987]). Il n'est toutefois pas certain que cette jurisprudence, qui concerne les *interstate compacts* américains, soit transposable aux *compacts with another State*, or with a *foreign Power*. Cette incertitude explique probablement en partie la décomposition de l'Entente sur les ressources en eau durable du bassin des Grands-Lacs et du fleuve Saint-Laurent (*supra*, note 10) en un *interstate compact* américain, d'une part, et un *good-faith agreement* transnational avec le Québec et l'Ontario, d'autre part.

⁵⁶ Loi fondamentale, art. 32, § 3.

⁵⁷ Constitution suisse, art. 56, §§ 2 et 3.

⁵⁸ Constitution suisse, art. 56, § 3.

nom du ou des Cantons concernés. Il confie la conduite des pourparlers à ses propres diplomates, flanqués le cas échéant de représentants cantonaux. Le plus souvent, il agit à la demande et au nom de ces Cantons, mais il tient compte des intérêts de la Confédération ou d'autres Cantons ; il arrive aussi qu'il prenne lui-même l'initiative de la conclusion de traités cantonaux⁵⁹. Divers précédents montrent que s'il se conforme le plus souvent aux souhaits des Cantons, il ne se considère pas comme lié par ceux-ci. Si un traité présente un intérêt direct pour la Confédération, le Conseil fédéral peut même le conclure en son propre nom et au nom des Cantons⁶⁰.

Les Cantons au nom desquels le Conseil fédéral conclut le traité sont néanmoins considérés comme Parties contractantes à celui-ci. C'est pourquoi le traité doit être approuvé conformément aux procédures cantonales en vigueur.

2. Contrôle de l'exercice de la compétence

Tous les Etats qui ont consenti à leurs collectivités constitutives ou à certaines d'entre elles la compétence de conclure des traités ont instauré différents mécanismes de surveillance ou de contrôle de l'exercice de cette compétence. Ces mécanismes, qui s'apparentent au contrôle administratif de tutelle que connaissent les Etats unitaires, sont la contrepartie de l'autonomie accordée à des personnes publiques de droit interne dépendant des ordres juridiques nationaux.

L'instrument de contrôle le plus répandu est l'*approbation* fédérale, donnée par le gouvernement fédéral en Allemagne⁶¹ et en Autriche⁶², par une ou plusieurs assemblées fédérales aux Etats-Unis⁶³ et en Bosnie-Herzégovine⁶⁴. Il permet un contrôle d'opportunité de l'activité internationale des collectivités fédérées, comme on l'a vu plus haut⁶⁵. L'obligation d'*information préalable* permet aussi ce contrôle politique aux Emirats Arabes-Unis, où la Cour suprême peut être interrogée sur la compatibilité d'un arrangement administratif en projet

⁵⁹ Sur les modalités de l'entremise du Conseil fédéral avant l'entrée en vigueur de la Constitution actuelle, voir Y. LEJEUNE, *op cit.*, pp. 140-143, n° 96 et 97.

⁶⁰ Sur ce dernier procédé, voir *id.*, pp. 143-145, n° 98.

⁶¹ Loi fondamentale, art. 32, § 3.

⁶² Loi constitutionnelle fédérale, art. 16, § 2.

⁶³ Constitution des Etats-Unis, Article I, sect. 10.

⁶⁴ Constitution de Bosnie-Herzégovine, art. III, § 2, d.

⁶⁵ Voir *supra*, B, § 4.

« avec les intérêts de l'Union ou avec les lois de l'Union »⁶⁶. On citera encore la *dénonciation forcée* du traité qui déplaît au pouvoir central : en Autriche, tout *Land* est tenu de dénoncer, à la requête du gouvernement fédéral, un traité qu'il a conclu ; à défaut, la compétence de dénonciation passe à la Fédération⁶⁷. Cette procédure permet au gouvernement autrichien d'obtenir l'abrogation du traité sans même devoir exciper d'un motif constitutionnel précis. Il y a aussi la *monopolisation du pouvoir de ratification* par l'Autorité fédérale belge dans le cas de traités « mixtes », par l'autorité centrale danoise dans le cas de traités conclus au nom du Danemark et de l'une de ses régions insulaires ou par le Conseil fédéral dans le cas de traités conclus au nom de la Confédération et d'un ou plusieurs cantons⁶⁸.

En Suisse, si le Département (*i.e.* ministère) fédéral compétent entrevoit une difficulté au sujet d'un projet de traité cantonal, il propose au Conseil fédéral « d'élever une réclamation » auprès du canton⁶⁹ : le Conseil fédéral va informer le gouvernement cantonal des objections soulevées. Ensuite, le Conseil fédéral doit « élever une réclamation devant l'Assemblée fédérale si le conflit ne peut être résolu ». Ceci veut dire que, si le gouvernement cantonal ne s'incline pas devant les objections du Conseil fédéral, celui-ci doit transmettre l'affaire au Parlement fédéral. C'est à ce dernier qu'il appartient de se faire une conviction quant à la compatibilité du projet de traité avec les principes de l'article 56 de la Constitution. En effet, aux termes de l'article 172, § 2, de la Constitution suisse : « l'Assemblée fédérale approuve les conventions que les cantons entendent conclure avec l'étranger, lorsque le Conseil fédéral [ou un canton] élève une réclamation ».

En fait, cette procédure n'a jamais été appliquée : l'Assemblée fédérale n'a jamais eu à approuver ou imputer un traité cantonal dont le Conseil fédéral ne voulait pas. Eu égard à la grande courtoisie dont sont empreintes les relations entre la Confédération et les Cantons, l'opinion du Conseil fédéral est toujours prise en considération : elle peut reposer sur l'inopportunité du traité en projet ou du caractère cantonal de celui-ci⁷⁰. Il n'est pas douteux que l'entremise de la

⁶⁶ Constitution des Emirats Arabes-Unis, art. 123.

⁶⁷ Loi constitutionnelle fédérale, art. 16, § 3.

⁶⁸ Voir *supra*, § 1^{er}.

⁶⁹ Article 62, § 2, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).

⁷⁰ Il est arrivé plus d'une fois dans l'histoire que la Confédération conclut en son nom propre un traité dont l'initiative avait été prise par un ou plusieurs Cantons.

Confédération rend à la fois plus facile et moins conflictuelle la surveillance de l'activité internationale conventionnelle des Cantons.

La Belgique est le seul Etat fédéral qui n'ait pas instauré un contrôle d'opportunité de l'activité internationale de ses collectivités composantes. En effet, le conseil des ministres belge ne peut décider la suspension de la négociation ou de l'exécution d'un traité d'une Communauté ou d'une Région qu'en invoquant l'excès de pouvoir, c'est-à-dire la violation de règles fixant les conditions précises de constitutionnalité ou de légalité de pareil traité⁷¹.

Un rôle essentiel est attribué à cet effet à la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE), dont il a été question plus haut à propos des traités « mixtes »⁷². C'est tout d'abord à cette Conférence qu'il revient de vérifier la constitutionnalité et la légalité du traité communautaire ou régional. Le conseil des ministres fédéral lui signifie qu'il existe, selon lui, des objections à la conclusion ou à l'exécution du traité envisagé. Une suspension provisoire s'ensuit et, dans les trente jours qui suivent la signification, la CIPE s'efforce de dégager en son sein un consensus sur la constitutionnalité ou la légalité du projet de traité⁷³. La suspension provisoire prend fin dès que la Conférence constate par consensus qu'il n'y a plus d'objection à poursuivre la procédure de conclusion du traité. Si le délai expire sans que la CIPE trouve une solution consensuelle, la suspension prend fin trente jours plus tard, sauf si elle est confirmée par un arrêté royal qui devra être délibéré en conseil des ministres et motivé par la transgression d'une ou de plusieurs limites du *treaty-making power*⁷⁴.

L'arrêté royal de suspension doit être pris dans les trente jours suivant l'expiration du délai dans lequel la CIPE aurait dû prendre position. Il est porté à la connaissance du gouvernement intéressé. Celui-ci peut alors former un recours en annulation de l'arrêté royal devant le Conseil d'Etat, lequel devra se prononcer dans les six mois⁷⁵. Il faudrait que les inconstitutionnalités ou les illégalités invoquées par l'Autorité fédérale ne trouvent pas grâce aux yeux du juge administratif

⁷¹ Voir la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 81, §§ 2 à 5.

⁷² Voir *supra*, § 1^{er}.

⁷³ Loi spéciale du 8 août 1980, art. 81, §§ 2 et 3.

⁷⁴ Loi spéciale du 8 août 1980, art. 81, § 2.

⁷⁵ Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 26bis.

pour que la décision de suspension soit annulée et que la procédure de conclusion du traité ou son exécution puisse se poursuivre.

Il convient de souligner qu'en pratique, le conseil des ministres belge n'a jamais dû provoquer la suspension de la conclusion ou de l'exécution d'un traité portant sur une matière relevant de la compétence des communautés ou des régions. Le mécanisme de surveillance mis en place par le législateur spécial a donc essentiellement une vertu préventive dont il ne faut pas sous-estimer l'efficacité.

II - L'ASSOCIATION A LA REPRESENTATION INTERNATIONALE DE L'ETAT

Les relations de droit international qui intéressent des collectivités territoriales pourraient aussi comprendre le droit d'entretenir des relations diplomatiques ou consulaires et le droit de participer à des conférences ou organisations internationales.

A - Fondement et nature juridique de la compétence

On entend par « représentation internationale » tout mécanisme instaurant des rapports officiels entre sujets de droit international, ou entre ceux-ci et certaines collectivités infra-étatiques étrangères, convenus entre leurs autorités supérieures et s'exerçant à l'intervention d'organes dont le caractère représentatif justifie la protection d'un statut privilégié.

À nouveau, il importe ici de distinguer le point de vue du droit interne et celui du droit international, celui-ci prenant en considération celui-là. C'est le droit constitutionnel qui doit décider si l'Etat permet ou interdit à ses entités composantes d'entretenir des relations diplomatiques ou consulaires avec les membres de la communauté internationale. Grâce à une telle autorisation, les républiques soviétiques d'Ukraine et de Biélorussie ont jadis pu maintenir des missions permanentes auprès des Nations Unies. Auparavant, les Etats membres de l'Empire allemand (1871-1918) purent instituer des légations à côté de celle de l'Empire ou entretenir des légations particulières auprès d'Etats où il n'y avait pas d'ambassade allemande⁷⁶.

⁷⁶ Voir les références dans Y. LEJEUNE, *op. cit.*, n° 31, p. 53.

Dans la pratique contemporaine, les collectivités fédérées ne disposent plus d'un véritable droit de représentation autonome consacré par la Constitution fédérale, comme ce fut jadis le cas des Etats membres de l'Empire allemand, ou de l'Ukraine et de la Biélorussie soviétiques. Certes, nombre d'entre elles entretiennent aujourd'hui des délégations ou des offices de liaison soit auprès d'organisations internationales comme les Communautés européennes, soit dans certains pays. Toutefois, ces relations revêtent une forme spécifique qui interdit de les assimiler à des relations diplomatiques ou consulaires. Quoique ces offices soient souvent chargés d'une mission de représentation, ils n'ont jamais reçu l'agrément explicite de l'Etat d'accueil ni bénéficié d'un statut privilégié consenti par celui-ci. Tout au plus se sont-ils vu parfois unilatéralement accorder, sur base de la courtoisie, des facilités d'ordre douanier ou fiscal. Ces relations ne sont donc pas réciproques comme le seraient des relations diplomatiques.

Dès lors, certains Etats qui agrègent des collectivités dotées d'un pouvoir législatif propre, les associent de plus en plus étroitement à leur propre représentation diplomatique auprès des Etats étrangers ou des organisations internationales (B, § 1^{er}). Ils permettent également à ces collectivités de participer aux travaux des conférences et organisations internationales dont ils font partie (§ 2). De tels mécanismes concilient la monopolisation de la représentation internationale par les Etats et la considération que doivent ceux-ci aux intérêts particuliers de leurs collectivités composantes. Il en va ainsi à bien plus forte raison pour les collectivités publiques dépendant d'Etats membres de l'Union européenne. L'ancien article 146 du traité instituant la Communauté européenne⁷⁷ a même été modifié de manière à permettre à un ministre délégué par l'ensemble des collectivités régionales d'un Etat de représenter cet Etat au Conseil de l'Union (§ 3).

B - Modalités d'exercice de la compétence

1. Participation à la représentation diplomatique de l'Etat

Quelques Etats intégrant des collectivités fédérées ou à statut spécial les ont autorisées à utiliser les canaux diplomatiques à la disposition des gouvernements centraux. Si l'on excepte le cas particulier des représentations permanentes auprès de l'Union

⁷⁷ Devenu l'article 203 dans la version consolidée du traité.

européenne, le phénomène se manifeste essentiellement en Belgique, au Canada et au Portugal.

En application d'accords de coopération qu'elles ont conclus avec leur gouvernement fédéral, les régions et les communautés belges peuvent désigner leurs propres représentants, qualifiés « attachés », auprès de n'importe quel Etat ou organisme international auprès desquels la Belgique entretient une représentation officielle. L'Autorité fédérale est alors tenue d'affecter ces « attachés » au poste diplomatique ou consulaire belge visé ou à la délégation permanente de la Belgique auprès de l'organisation considérée. Les « attachés » jouissent des mêmes droits et obligations que leurs collègues fédéraux et exercent leurs fonctions sous l'autorité diplomatique du chef de poste, qu'ils informent de leurs activités⁷⁸.

Les régions insulaires de Madère et des Açores sont représentées dans les délégations permanentes du Portugal auprès de l'OIT, de l'OMS ou de l'OMT⁷⁹. Le Québec, pour sa part, désigne un représentant permanent qui fait partie de la délégation permanente du Canada auprès de l'Unesco à Paris⁸⁰.

Depuis les années mille neuf cent quatre-vingt-dix, on a pu constater la multiplication de formules semblables de participation au sein de la représentation permanente d'Etats fédéraux ou à forte structure régionale à Bruxelles, auprès de l'Union européenne. La Communauté française, la Région wallonne, la Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale participent ainsi à la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union. Les *Länder* autrichiens, les communautés

⁷⁸ Cette solution est consacrée par l'article 4 d'un accord-cadre de coopération, du 30 juin 1994, « portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes » (*Moniteur belge*, 19 novembre 1994, p. 28706) et par un accord de coopération du 18 mai 1995 « relatif au statut des représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires » (reproduit par le Secrétariat général de l'action extérieure du Gouvernement basque dans *Les pouvoirs des Länder, cantons, régions et communautés autonomes en matière d'action extérieure et communautaire. Cadre législatif*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1996, p. 181).

⁷⁹ Commission de Venise, doc. CDL-INF (2001) 3 précité, p. 12.

⁸⁰ Voir l'accord du 5 mai 2006 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec « relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) », accessible sur : http://www.pm.gc.ca/includes/send_friend_eMail_print.asp?URL=/fra/media.asp&id=1153&langFlg=f

autonomes espagnoles et les régions italiennes bénéficient également d'une présence institutionnalisée au sein de la représentation permanente de leurs Etats respectifs auprès de l'Union⁸¹ mais, à la différence de la représentation distincte de chaque communauté ou région belge, il s'agit d'une représentation collective.

2. Participation aux conférences et organisations internationales

Très souvent, les institutions internationales déploient leurs activités dans des domaines relevant, en tout ou en partie, de la compétence législative des collectivités fédérées ou autonomes. Dès lors, de plus en plus nombreux sont les Etats qui permettent à des représentants de ces collectivités de participer sous leur égide aux travaux de ces institutions internationales. Il y a lieu de distinguer à cet égard une participation autonome, distincte de celle de l'Etat englobant lui-même, et une association aux travaux de ces institutions via une participation à la délégation de l'Etat englobant.

a) Participation autonome aux côtés ou à la place de l'Etat englobant

Quelques Etats admettent une participation autonome de certaines de leurs collectivités publiques infra-étatiques à ces activités. Les Féroé et le Groenland (Danemark) ainsi que les îles d'Aland (Finlande) sont représentés séparément au Conseil des ministres nordique ainsi qu'au Conseil (parlementaire) nordique⁸². Le Québec et le Nouveau-Brunswick (Canada), de même que la Communauté française de Belgique, sont membres de l'Organisation internationale de la Francophonie⁸³ et participent aux conférences périodiques des chefs d'Etat et de gouvernement « ayant le français en partage ».

La Belgique attribue même à chacune de ses collectivités fédérées le droit d'occuper par rotation son siège dans les conférences et organisations internationales dont le champ d'activités recouvre exclusivement des domaines de compétence régionale ou communautaire — telle l'Unesco —. Dans les enceintes où se débattent

⁸¹ Voir l'accord « sur le Bureau de conseillers aux Affaires des Communautés autonomes dans la Représentation permanente de l'Espagne auprès des Communautés européennes », conclu le 9 décembre 2004 au sein de la Conférence sur les affaires en relation avec les Communautés européennes (BOE n° 64 du 16 mars 2005, n° 4388, p. 9372).

⁸² Commission de Venise, doc. CDL-INF (2001) 3 précité, p. 11.

⁸³ Dont l'appellation fut, de 1995 à 2005 : Agence intergouvernementale de la Francophonie.

des questions qui ressortissent en principe à la compétence d'une seule Communauté belge, celle-ci occupe la place de la Belgique. C'est le cas de la Flandre au sein de l'Union de la langue néerlandaise (*Nederlandse Taalunie*) et de la Communauté française au sein de la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française (CONFEJES).

b) Participation au sein de la délégation nationale

Pourtant, la participation a lieu le plus souvent au sein d'une délégation nationale, en particulier dans les organisations internationales dont le champ d'activité excède les domaines relevant de la compétence législative de ces collectivités territoriales.

En pareille hypothèse, les délégations belges comprennent, tant au niveau ministériel qu'au niveau technique, des représentants de chaque communauté ou région intéressée ; elles sont présidées en fonction du niveau de pouvoir principalement concerné et ne peuvent prendre que des positions préalablement dégagées par consensus entre l'autorité fédérale et les autorités fédérées⁸⁴. Les autres Etats qui associent certaines de leurs collectivités territoriales à ces travaux conservent la direction de leurs délégations tout en organisant au sein de celles-ci une concertation plus ou moins fréquente avec les représentants de ces collectivités. Les Îles Féroé et le Groenland, par exemple, peuvent être représentés, selon la matière et leur intérêt, dans les délégations danoises⁸⁵.

L'accord entre les gouvernements du Canada et du Québec relatif à l'Unesco⁸⁶ confère au Québec, en raison de sa spécificité linguistique et culturelle au Canada, un rôle propre au sein de la délégation canadienne : le gouvernement québécois participe à l'élaboration de la position du Canada et son représentant dans toute délégation canadienne a le droit de prendre la parole « pour compléter la position canadienne et faire valoir la voix du Québec ». En l'absence de consensus avec le gouvernement canadien, « le Québec décide [...] seul

⁸⁴ Conformément à l'accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 mentionné en note 78.

⁸⁵ Loi sur l'autonomie territoriale des Îles Féroé (1948), art. 8 ; loi sur l'autonomie territoriale du Groenland (1979), art. 16. Voir Commission de Venise, doc. CDL-INF (2001) 3 précité, p. 12.

⁸⁶ Cité *supra*, en note 81.

s'il entend assurer la mise en œuvre des questions pour lesquelles il a la responsabilité »⁸⁷.

3. Participation aux travaux de l'Union européenne

Formellement, l'Union européenne ne connaît que ses Etats membres. Or, l'Union dispose de pouvoirs normatifs importants dont elle fait de plus en plus usage dans les domaines réservés à la compétence législative de diverses collectivités publiques relevant des Etats membres. Il est dès lors primordial d'associer de manière coordonnée les collectivités territoriales intéressées à l'élaboration du droit communautaire européen. C'est pourquoi tous les Etats membres de l'Union qui sont fédéraux ou à forte structure régionale ont instauré à cet effet des procédures très formalisées, dont le déroulement reflète leur conception du fédéralisme ou leur répartition interne des compétences⁸⁸.

En Allemagne, « les *Länder* concourent aux affaires de l'Union européenne par l'intermédiaire du *Bundesrat*. [...] Lorsque des pouvoirs de législation des *Länder* [...] sont concernés de manière prépondérante », la position que la Fédération défendra au sein du Conseil de l'Union est déterminée à la majorité au sein de la Chambre des *Länder*, le *Bundesrat*, et « l'exercice des droits qui incombent à la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne doit [alors] être normalement transféré par le *Bund* à un représentant des *Länder* désigné par le *Bundesrat*. L'exercice de ces droits a lieu avec la participation du gouvernement fédéral et de concert avec lui »⁸⁹. Seul un représentant de rang ministériel peut être désigné⁹⁰. La Loi fondamentale ne vise cependant que le transfert de la direction des négociations à ce ministre lors des sessions du Conseil de l'Union européenne : la présidence de la délégation reste acquise à un ministre

de la Fédération, dont « la responsabilité pour l'ensemble de l'Etat doit être préservée »⁹¹.

En Autriche, la Fédération est liée par un « avis unique des *Länder* sur un projet établi dans le cadre de l'Union européenne et touchant à des matières dans lesquelles la législation appartient aux *Länder* » ; le gouvernement fédéral peut alors « charger un représentant nommé par les *Länder* de concourir à la prise des décisions au Conseil »⁹², ce qui n'équivaut pas à un transfert de la direction des négociations. La Fédération ne pourrait s'écarter de cet avis que « pour des raisons impératives relevant de la politique étrangère et d'intégration »⁹³.

L'Espagne a également mis au point un système de représentation des Communautés autonomes dans les diverses formations du Conseil⁹⁴ : un représentant commun des collectivités régionales fait partie de la délégation espagnole, mais il ne peut prendre la parole que s'il existe une position commune des Communautés autonomes sur le sujet en discussion et si le chef de la délégation estime opportune cette intervention⁹⁵. Quant à l'Italie, elle a institué une Conférence Etat-Régions « qui se réunit deux fois par an pour coordonner la politique européenne de l'Etat avec les intérêts et les exigences des régions dans les domaines relevant de la compétence régionale »⁹⁶.

En Belgique⁹⁷, la coopération préalable entre les autorités fédérales et fédérées doit permettre de dégager par consensus la position européenne de l'Etat sur chaque point de l'ordre du jour du Conseil, quelle que soit la formation de celui-ci qui se réunira. Ce point de vue

⁸⁷ Articles 2, § 3, et 3, § 1, de l'accord précité du 5 mai 2006.

⁸⁸ Pour un aperçu comparatif, voir Y. LEJEUNE, « Participation of Sub-national Units in the Foreign Policy of the Federation », in R. Blindenbacher et A. Koller (ed.), *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*, Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism 2002, McGill-Queen's University Press, 2003, pp. 97-114, ici pp. 104-110 ; *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, II^e Rencontres européennes d'Artaza (2 juillet 1998), Bilbao, Institut basque d'administration publique, 1999.

⁸⁹ Loi fondamentale, art. 23, §§ 2 et 6.

⁹⁰ Loi du 29 octobre 1993 sur la coopération du *Bund* et des *Länder* dans les affaires de l'Union européenne, § 6, al. 2 (BGBl. I, S. 313).

⁹¹ Loi fondamentale, art. 23, § 6.

⁹² Loi constitutionnelle fédérale, art. 23d, § 3 (italiques ajoutées).

⁹³ Loi constitutionnelle fédérale, art. 23d, § 2.

⁹⁴ Voir l'accord « sur le système de représentation des Communautés autonomes dans les formations du Conseil de l'Union européenne », conclu le 9 décembre 2004 au sein de la Conférence sur les affaires en relation avec les Communautés européennes (BOE n° 64 du 16 mars 2005, n° 4388, p. 9374).

⁹⁵ Point 5.3 de l'accord précité du 9 décembre 2004.

⁹⁶ Commission de Venise, doc. CDL-INF (2001) 3 précité, p. 12.

⁹⁷ En ce qui concerne la Belgique, voir H. BRIBOSIA, « La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l'Union et des Conférences intergouvernementales », in Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen, Aspects organisationnels et procéduraux*, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 85-144 ; Y. LEJEUNE, « La participation des autorités belges à l'élaboration des décisions du Conseil de l'Union européenne », in M. Dumoulin, G. Duchenne, A. Van Laer (dir.), *La Belgique, les petits Etats et la construction européenne*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2003, pp. 279-292.

commun sera ensuite défendu au Conseil soit par un ministre délégué par l'autorité fédérale, soit par un ministre délégué par l'ensemble des collectivités fédérées, selon la compétence en jeu⁹⁸. Aux fins de cette représentation ministérielle, un accord de coopération distingue les matières pour lesquelles l'Etat belge est représenté par l'un ou par l'autre, assisté parfois d'un ministre « assesseur » représentant l'autre niveau de pouvoir. L'accord fixe aussi l'ordre de rotation entre les collectivités fédérées, qui détermine celle d'entre elles dont un ministre occupera le siège de la Belgique au Conseil⁹⁹.

Les îles d'Aland participent à la préparation de la position européenne de la Finlande dans les affaires qui ont un intérêt spécifique pour elles ; elles sont appelées à formuler elles-mêmes cette position dans le cadre des politiques communes de la Communauté, pour les affaires relevant de leur compétence¹⁰⁰. De même, les archipels de Madère et des Açores sont représentés « au sein des institutions régionales et des délégations [du Portugal] impliquées dans les processus de décision de l'Union européenne, lorsque sont en cause des matières qui les concernent »¹⁰¹.

III - L'ASSOCIATION AU REGLEMENT JUDICIAIRE DES DIFFERENDS INTERNATIONAUX

Dans tous les cas, c'est l'autorité centrale de l'Etat qui est compétente pour participer au règlement judiciaire de tout différend suscité par l'activité des collectivités territoriales. C'est l'Etat, et non ses organes ou les « personne[s] ... habilitée[s] par le droit de cet Etat à exercer des prérogatives de puissance publique »¹⁰², qui est responsable du

⁹⁸ L'article 81, § 6, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, du 8 août 1980, autorise les gouvernements des collectivités fédérées à engager l'Etat fédéral au sein du Conseil de l'Union européenne, où un de leurs membres est habilité à représenter la Belgique.

⁹⁹ Voir l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne (*Moniteur belge*, 17 novembre 1994, p. 28209), modifié par l'accord de coopération du 13 février 2003 (*Moniteur belge*, 25 février 2003, p. 9008).

¹⁰⁰ Statut d'autonomie des Îles d'Aland, art. 59a. Voir Commission de Venise, doc. CDL-INF (2001) 3 précité, p. 13.

¹⁰¹ Constitution de la République portugaise, art. 227, § 1, x.

¹⁰² Articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, annexés à la résolution 56/83 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 12 décembre 2001, art. 5 : « Comportement d'une personne ou d'une entité exerçant des prérogatives de puissance publique ».

comportement internationalement illicite de ceux-ci ou de celles-là et c'est lui seul qui peut être appelé à en répondre devant un tribunal international. Il en va de même sur le plan de la responsabilité *active* : les collectivités publiques infra-étatiques n'ont pas la faculté de porter plainte pour violation de leurs droits devant des juridictions internationales permanentes¹⁰³.

La Belgique est le seul Etat fédéral qui *contrainde* l'autorité centrale à citer un sujet de droit international devant une juridiction internationale chaque fois qu'une collectivité fédérée l'exige à propos d'une contestation portant sur l'exercice de compétences communautaires ou régionales en Belgique¹⁰⁴. En cas de réclamation portée devant une telle juridiction *contre* l'Etat à propos de l'exercice de semblables compétences, le droit belge impose également que la communauté ou la région concernée soit associée par l'autorité fédérale à l'ensemble de la procédure. Si le différend international ne porte pas exclusivement sur des matières de compétence communautaire ou régionale, l'autorité fédérale et l'autorité fédérée concernée doivent prendre ensemble la décision d'introduire une réclamation ou de se défendre devant la juridiction internationale¹⁰⁵.

En Europe, la question de l'accès des collectivités territoriales à compétence législative au règlement juridictionnel des différends internationaux qui les concernent se pose principalement devant la Cour de Justice des Communautés européennes. C'est la raison pour laquelle plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont adopté des procédures facilitant la collaboration entre les autorités nationales et régionales dans le domaine du contentieux communautaire européen. Le système belge a été présenté plus haut. En Allemagne, le gouvernement fédéral, à la demande du *Bundesrat*, doit « faire usage des possibilités de recours prévues par le traité sur l'Union européenne dans la mesure où les *Länder* sont affectés dans leurs droits de

¹⁰³ Toutefois, les collectivités publiques infra-étatiques qui jouissent d'une compétence conventionnelle internationale ont le droit d'insérer des clauses d'arbitrage dans leurs traités. De la sorte, elles se donnent la faculté de faire valoir leurs droits conventionnels devant les juridictions arbitrales qu'elles ont instituées pour statuer sur les contestations que soulèveraient l'interprétation et l'exécution de tels traités. Voir Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 305 et 306, n° 230. On ne connaît toutefois aucune sentence arbitrale internationale rendue dans un litige auquel une telle collectivité aurait été partie.

¹⁰⁴ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 81, § 7.

¹⁰⁵ Voir l'accord de coopération du 11 juillet 1994 concernant les modalités selon lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte (*Moniteur belge*, 1^{er} décembre 2004, p. 27955).

législation par une action ou une carence des organes de l'Union et que la Fédération ne dispose pas du droit de légiférer »¹⁰⁶. On peut citer aussi le cas de l'Espagne qui a organisé, en accord avec ses communautés autonomes, la participation de celles-ci au règlement des litiges impliquant le Royaume devant la Cour de Justice¹⁰⁷.

CONCLUSION

D'un point de vue historique, l'origine des pouvoirs « extérieurs » reconnus à certaines collectivités fédérées est à rechercher dans le processus de formation des premiers Etats fédéraux. Ces Etats (Etats-Unis, Suisse, Allemagne) se sont constitués par fédération, c'est-à-dire par agrégation. Leurs « Etats » membres auraient, au terme de ce mouvement centripète, conservé une part de leur ancienne souveraineté internationale : les droits de conclure des traités et d'entretenir des relations (quasi) diplomatiques dans les domaines de compétence que la Constitution fédérale n'attribuait pas à l'autorité centrale nouvellement créée.

Plus tard, des Etats fédéraux initialement fondés sous cette forme ou procédant de la transformation d'Etats unitaires, c'est-à-dire du relâchement de l'unitarisme initial (Argentine, Autriche, Belgique, Canada au sein de l'Empire britannique, Bosnie-Herzégovine), ont accordé à leurs collectivités fédérées de telles compétences internationales soit par la voie constitutionnelle, soit par des traités conclus avec un Etat étranger. Un Etat unitaire possédant des territoires insulaires éloignés (Danemark) a fait de même à l'égard de ceux-ci. Dans la majorité des cas, il convient d'y voir la réponse à des revendications persistantes tendant à projeter sur la scène internationale une autonomie acquise sur le plan interne. Ces nouveaux acteurs internationaux cherchent soit à s'affirmer en se donnant les apparences extérieures d'une quasi-souveraineté, soit à développer des relations avec leurs voisins.

¹⁰⁶ Loi fédérale du 12 mars 1993 sur la coopération de la Fédération et des *Länder* dans les affaires de l'Union européenne (EUZBLG), § 7 (accessible sur <http://www.jura.uni-sb.de/BIJUS/A170-3/>).

¹⁰⁷ Voir l'accord « entre l'Administration générale de l'Etat et les administrations des Communautés autonomes, relatif à la participation des Communautés autonomes dans les procédures devant la Cour de Justice des Communautés européennes », conclu le 11 décembre 1997 au sein de la Conférence sur les affaires en relation avec les Communautés européennes (BOE n° 79 du 2 avril 1988, n° 79, p. 11352).

Nous avons tenté de montrer ailleurs¹⁰⁸ que la condition juridique des entités constitutives d'un Etat fédéral ne varie pas selon l'origine historique de leurs compétences. Toujours on a affaire à des collectivités publiques admises à la vie internationale par l'Etat dont elles font partie. Jamais ce ne sont des Etats « au sens du droit international », ni même des Etats à souveraineté limitée, gardant jalousement quelque bribe de leur souveraineté originelle. Le défi que l'Etat qui les coiffe est appelé à relever est d'une autre nature. Il consiste à garantir à la fois l'autonomie de ses composantes et la cohérence de sa politique extérieure, conformément au principe d'unité de l'Etat dans l'ordre international.

C'est dans une tout autre perspective que s'inscrit la participation des collectivités territoriales dotées d'un pouvoir législatif propre aux travaux des conférences et organisations internationales ainsi qu'au processus décisionnel de l'Union européenne. Il s'agit de favoriser au niveau supranational une prise de décision politique qui tienne compte des points de vue de ces collectivités et, par là, d'éviter que les règles de droit international ou de droit communautaire adoptées dans ces enceintes n'empiètent sur leur compétence législative sans qu'elles soient associées à leur élaboration et sans qu'elles puissent les mettre en œuvre elles-mêmes dans l'ordre interne. Il s'agit aussi de leur permettre de veiller, dans la même mesure, à ce que les institutions de l'Union européenne respectent le principe de subsidiarité qui leur importe autant qu'aux autorités nationales.

¹⁰⁸ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 24-27, 30-33, 36-37, 365-366, 412, n° 9-10, 13, 15, 18, 241, 272, 304.

Annexe : extraits de constitutions

Bosnia and Herzegovina – Constitution as adopted on December 1, 1995

Article I

Bosnia and Herzegovina

1. Continuation.

The Republic of Bosnia and Herzegovina, the official name of which shall henceforth be "Bosnia and Herzegovina," shall continue its legal existence under international law as a state, with its internal structure modified as provided herein and with its present internationally recognized borders. It shall remain a Member State of the United Nations and may as Bosnia and Herzegovina maintain or apply for membership in organizations within the United Nations system and other international organizations.

2. Democratic Principles.

Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections.

3. Composition.

Bosnia and Herzegovina shall consist of the two Entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska (hereinafter "the Entities").

4. Movement of Goods, Services, Capital and Persons.

There shall be freedom of movement throughout Bosnia and Herzegovina. Bosnia and Herzegovina and the Entities shall not impede full freedom of movement of persons, goods, services, and capital throughout Bosnia and Herzegovina. Neither Entity shall establish controls at the boundary between the Entities.

5. Capital.

The capital of Bosnia and Herzegovina shall be Sarajevo.

6. Symbols.

Bosnia and Herzegovina shall have such symbols as are decided by its Parliamentary Assembly and approved by the Presidency.

7. Citizenship.

There shall be a citizenship of Bosnia and Herzegovina, to be regulated by the Parliamentary Assembly, and a citizenship of each Entity, to be regulated by each Entity, provided that:

a) All citizens of either Entity are thereby citizens of Bosnia and Herzegovina.

b) No person shall be deprived of Bosnia and Herzegovina or Entity citizenship arbitrarily or so as to leave him or her stateless. No person shall be deprived of Bosnia and Herzegovina or Entity citizenship on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

c) All persons who were citizens of the Republic of Bosnia and Herzegovina immediately prior to the entry into force of this Constitution are citizens of Bosnia and Herzegovina. The citizenship of persons who were naturalized after April 6, 1992 and before the entry into force of this Constitution will be regulated by the Parliamentary Assembly.

d) Citizens of Bosnia and Herzegovina may hold the citizenship of another state, provided that there is a bilateral agreement, approved by the Parliamentary Assembly in accordance with Article IV.4 (d), between Bosnia and Herzegovina and that state governing this matter. Persons with dual citizenship may vote in Bosnia and Herzegovina and the Entities only if Bosnia and Herzegovina is their country of residence.

e) A citizen of Bosnia and Herzegovina abroad shall enjoy the protection of Bosnia and Herzegovina. Each Entity may issue passports of Bosnia and Herzegovina to its citizens as regulated by the Parliamentary Assembly. Bosnia and Herzegovina may issue passports to citizens not issued a passport by an Entity. There shall be a central register of all passports issued by the Entities and by Bosnia and Herzegovina.

(...)

Article III

Responsibilities of and Relations Between The Institutions of Bosnia and Herzegovina And the Entities

(...)

Paragraph 2 - Responsibilities of the Entities

(a) The Entities shall have the right to establish special parallel relationships with neighboring states consistent with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina.

(b) Each Entity shall provide all necessary assistance to the government of Bosnia and Herzegovina in order to enable it to honor the international obligations of Bosnia and Herzegovina, provided that financial obligations incurred by one Entity without the consent of the other prior to the election of the Parliamentary Assembly and Presidency of Bosnia and Herzegovina shall be the responsibility of that Entity, except insofar as the obligation is necessary for continuing the membership of Bosnia and Herzegovina in an international organization.

(...)

(d) Each Entity may also enter into agreements with states and international organizations with the consent of the Parliamentary Assembly. The Parliamentary Assembly may provide by law that certain types of agreements do not require such consent.

Paragraph 3 - Law and Responsibilities of the Entities and the Institutions

All governmental functions and powers not expressly assigned in this Constitution to the institutions of Bosnia and Herzegovina shall be those of the Entities.

(...)

Constitution de la Nation argentine, du 22 août 1994

Art. 124.- Las provincias [...] podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Art. 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal [...]

Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; (...) ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Artículo 127.- Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

**Constitution des Emirats Arabes-Unis,
du 2 décembre 1971**

Art. 123.- As an exception to paragraph 1 of Article 120 concerning the exclusive jurisdiction of the Union in matters of foreign policy and international relations, the members Emirates of the Union may conclude limited agreements of a local and administrative nature with the neighbouring State or regions, provided that such agreements are not inconsistent with the interests of the Union or with Union laws and provided that the Supreme Council is informed in advance. If the Council objects to the ratification of such agreements it shall be obligatory to suspend the matter until the Supreme Court has ruled on the objections as quickly as possible.

Collection *Droit des collectivités territoriales*

Fondée et dirigée par

Bernard POUJADE et Xavier CABANNES

Professeur et Maître de conférences à l'Université Paris 5

Cette collection a pour vocation de publier des travaux juridiques relatifs aux divers aspects du droit des collectivités territoriales : des travaux originaux (actes de colloques, thèses, mémoires) mais aussi des travaux plus classiques (manuels, études plus brèves ou encore recueils de documents).

Déjà paru dans la collection :

Christelle Paillot, *L'arrondissement parisien : entre déconcentration et décentralisation*, 2007