



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr.
GENERALE

A/45/1022 ✓
S/22704
13 juin 1991
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

ASSEMBLEE GENERALE
Quarante-cinquième session
Point 43 de l'ordre du jour
QUESTION DE CHYPRE

CONSEIL DE SECURITE
Quarante-sixième année

Lettre datée du 13 juin 1991, adressée au Secrétaire général par
le Représentant permanent de la Turquie auprès de l'Organisation
des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint une lettre, datée du
12 juin 1991, que vous adresse M. Osman Ertug, représentant de la République
turque de Chypre-Nord (voir annexe).

Je vous serais obligé de bien vouloir en faire distribuer le texte,
accompagné de la présente lettre, comme document de l'Assemblée générale, au
titre du point 43 de l'ordre du jour, et du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,

Représentant permanent

(Signé) Mustafa ARSIN

147.

A/45/1022
S/22704
Français
Page 2

ANNEXE

Lettre datée du 12 juin 1991, adressée au Secrétaire
général par M. Osman Ertug

La recherche d'une solution fédérale à la question de Chypre entrant dans une phase décisive, mon gouvernement, afin d'éclaircir les questions juridiques qui se posent à cet égard, a demandé à deux éminents juristes, M. E. Lauterpacht et M. Monroe Leigh, de donner leur opinion sur la question fondamentale de la souveraineté des Etats constitutifs du futur Etat fédéré.

J'ai l'honneur de vous communiquer ci-joint cette opinion, en espérant qu'elle vous aidera dans la mission de bons offices que vous accomplissez afin de trouver une solution pour Chypre (voir appendice).

Je vous serais obligé de bien vouloir faire diffuser le texte de cette opinion juridique, accompagné de la présente lettre, comme document de l'Assemblée générale, au titre du point 43 de l'ordre du jour, et du Conseil de sécurité.

Le Représentant permanent de la
République turque de Chypre-Nord

(Signé) Osman ERTUG

APPENDICE

République turque de Chypre-Nord

OPINION

1. Il nous a été demandé de donner notre avis sur certains points se rapportant à la souveraineté à Chypre et à la manière dont cette souveraineté se présente du point de vue des formules fédéralistes proposées pour résoudre le problème de Chypre.

1. Souveraineté

2. Le Conseil de sécurité des Nations Unies, au paragraphe 1 de sa résolution 649 (1990) en date du 12 mars 1990, a réaffirmé qu'il appuyait les accords de haut niveau conclus en 1977 et 1979 entre les dirigeants respectifs des communautés chypriote grecque et chypriote turque, qui s'étaient ainsi engagés

"à créer une République fédérale de Chypre qui serait bicommunautaire et préserverait l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale et le non-alignement du pays et exclurait l'union complète ou partielle avec tout autre pays, ainsi que toute forme de partage ou de sécession."

Au paragraphe 3 de cette même résolution, le Conseil de sécurité engageait les dirigeants des deux communautés

"à poursuivre les efforts qu'ils ont entrepris en vue de parvenir librement à une solution mutuellement acceptable prévoyant la création d'une fédération qui soit bicommunautaire en ce qui concerne les aspects constitutionnels et bizonale en ce qui concerne les aspects territoriaux..."

Il est entendu que les deux communautés adhèrent à cette résolution et la considèrent comme une base de négociation.

3. La question de l'établissement d'un système fédéral que les deux parties jugent acceptable dans ses détails est politique. Elle n'a pas à être traitée ici. La question juridique est celle de la détermination de la qualité juridique que possède chacune des deux communautés dans les négociations et du point de vue des concepts qui président à l'édification d'un système fédéral apte à fonctionner. C'est le premier point que nous examinerons ici.

4. Dans la situation actuelle, il est tout à fait clair que pour établir les négociations sur une base juridique correcte, les deux parties doivent reconnaître leur égalité en principe, et en particulier leur égale souveraineté sur les affaires qui relèvent présentement de chacune des deux communautés. La souveraineté signifie en l'occurrence que ceux que les populations de chacune des deux zones considèrent comme leur gouvernement possèdent et exercent de manière organisée, ordonnée et permanente une

/...

autorité réelle. Une organisation fédérale, par définition, réunit les souverainetés de ses composants en même temps qu'elle régit constitutionnellement la répartition des pouvoirs entre l'Administration fédérale et ces mêmes composants.

5. La reconnaissance de la souveraineté de chacune des deux communautés chypriotes se justifie tant par les antécédents que par les réalités actuelles. Chypre a été juridiquement et en fait sous la souveraineté de la Turquie jusqu'en 1878. De 1878 à 1914, la souveraineté, quoique appartenant toujours officiellement à la Turquie, était concrètement exercée par la Grande-Bretagne. Cette dernière a annexé l'île en 1914, annexion que la Turquie a reconnue en 1923 par l'article 20 du Traité de Lausanne. C'est ainsi qu'une souveraineté qui n'était plus seulement de fait a été officiellement dévolue à la Grande-Bretagne, qui l'a conservée jusqu'en 1960, époque à laquelle, en vertu de l'accord international de règlement conclu cette année-là, elle y a dûment renoncé afin de permettre l'établissement d'une République de Chypre "indépendante et souveraine".

6. On ne doit pas oublier les circonstances dans lesquelles la Grande-Bretagne a renoncé en 1960 à sa souveraineté sur Chypre. Le Gouvernement britannique, antérieurement, avait explicitement reconnu que deux communautés nationales se partageaient l'île et que tout exercice de l'autodétermination devrait s'opérer de telle manière que ces deux communautés, la communauté chypriote turque tout autant que la communauté chypriote grecque, soient libres, dans les circonstances spéciales existant à Chypre, de décider par elles-mêmes de leur futur statut [526 Parl. Deb., H.C. (5th ser.) 1267-68 (1956)]. Le Gouvernement britannique était même prêt, afin de préserver les droits de la communauté chypriote turque, à faire figurer la partition parmi les choix éventuels (id.).

7. Finalement, une solution internationale a été mise au point par le Royaume-Uni, la Grèce, la Turquie et les représentants des communautés chypriote grecque et chypriote turque. Dans les accords internationaux qui ont été conclus, le Royaume-Uni a effectivement accepté d'abandonner sa souveraineté sur Chypre en faveur des deux communautés, en échange de leur engagement à constituer un gouvernement unique suivant les principes constitutionnels convenus. La Grèce et la Turquie ont, avec le Royaume-Uni, décidé de garantir la structure constitutionnelle de la nouvelle République de Chypre. Lors de la signature de ces accords internationaux et de l'adoption de la Loi sur Chypre, la souveraineté sur l'île a été effectivement transférée du Royaume-Uni aux communautés chypriote grecque et chypriote turque et, par leur intermédiaire, à la République de Chypre, créée conformément à la Constitution de 1960. Une preuve évidente que les deux communautés constituaient un lien essentiel dans le transfert de la souveraineté à la République de Chypre est fournie par le fait que tous les documents de base de 1959-1960 ont été signés ou paraphés par les représentants des deux communautés chypriotes au nom de leurs communautés respectives.

8. La Constitution de 1960 reposait entièrement sur l'existence et l'association politique des communautés grecque et turque à Chypre qui étaient traitées de manière égale sur tous les plans, sauf en ce qui concerne leur dimension. Certaines conséquences constitutionnelles résultaient de cette disparité. Dans les organes représentatifs (le Conseil des ministres et la Chambre des représentants), les membres étaient répartis sur une base proportionnelle, de même, dans la fonction publique et les forces armées. Sinon, en ce qui concerne les postes les plus élevés, où les attributions principales étaient assumées par un membre d'une communauté, le poste adjoint devait être occupé par un membre de l'autre communauté. A la Cour constitutionnelle suprême toutefois, les deux communautés étaient également représentées. Dans d'autres domaines opérationnels importants de la Constitution, l'égalité politique des deux communautés était aussi reconnue. L'article principal de la Constitution sur le pouvoir exécutif (article 46) stipule que le pouvoir exécutif est assumé par le Président et le Vice-Président de la République, et certains pouvoirs importants leur ont été conférés, qui doivent être exercés "conjointement". En outre, dans la liste des pouvoirs pouvant être exercés par chacun d'eux séparément, chacun dispose du même droit de veto final pour les décisions du Conseil des ministres se rapportant aux affaires étrangères, à la défense ou à la sécurité.

9. En bref, la souveraineté a été transférée à Chypre en 1960 par le biais de l'exercice commun du droit à l'autodétermination par les deux communautés et est exercée par elles conjointement. Il n'existait aucune base permettant d'affirmer que l'une quelconque des deux communautés était souveraine et l'autre non ou qu'une communauté exerçait sa souveraineté ou un contrôle juridique sur l'autre.

10. Cet arrangement constitutionnel, décrit à juste titre comme une "fédération fonctionnelle" de deux communautés nationales et politiques distinctes qui à l'époque vivaient entremêlées, n'est pas exceptionnel dans l'expérience internationale. En Belgique par exemple, où la communauté flamande constitue environ 60 % de la population et la communauté française environ 40 %, la Constitution stipule que le Gouvernement doit être également réparti entre ministres flamands et ministres francophones et que certaines lois ne peuvent être adoptées sans vote séparé à la majorité par chaque groupe national dans chacune des chambres du Parlement (voir art. 1, 38 bis et 86 bis de la Constitution belge). En outre, la Constitution garantit aux communautés flamande, francophone et germanophone le droit de légiférer séparément sur les questions relatives à la situation personnelle, à la langue, à la vie sociale et à l'éducation (art. 59 bis, modifié en 1980 et en 1988).

11. L'unité qui aurait dû caractériser l'application de la Constitution a été rompue en 1963, lorsque le Président chypriote grec a tenté de modifier la Constitution afin de supprimer l'égalité politique de la communauté chypriote turque. Lorsque la communauté chypriote grecque a dénoncé unilatéralement les fondements juridiques sur lesquels reposait l'exercice conjoint de la souveraineté par les deux communautés à Chypre, la Constitution de 1960 a évidemment perdu toute validité et la "République de Chypre" constituée par les deux communautés, a cessé d'exister. A partir de 1964, les deux

/...

communautés ont commencé à séparer leurs administrations politiques et économiques et leurs zones de peuplement, processus qui a atteint son point culminant en 1975 avec le regroupement complet des deux communautés à Chypre en deux zones géographiquement et administrativement distinctes, situation qui est reflétée dans l'Accord sur l'échange de populations du 2 août 1975. Cette condition fondamentale a été reconnue en 1974 par les ministres des affaires étrangères du Royaume-Uni, de la Grèce et de la Turquie dans leur Déclaration de Genève en date du 30 juillet, dans laquelle ils ont conjointement demandé le rétablissement du gouvernement constitutionnel à Chypre et le retour immédiat à la légitimité constitutionnelle. Ce faisant, les ministres ont noté qu'il existait en fait, dans la République de Chypre, deux administrations autonomes - celle de la communauté chypriote grecque et celle de la communauté chypriote turque.

12. La "République de Chypre" n'étant plus ni constitutionnellement ni effectivement en mesure d'exercer sa souveraineté sur l'ensemble de l'île, la souveraineté sur Chypre a été divisée puis transférée à l'autorité chargée du contrôle de chacun des deux territoires : la communauté chypriote grecque dans le sud et la communauté chypriote turque dans le nord.

13. Le fait que la communauté chypriote grecque dans le sud a poursuivi ses activités sous le titre de "République de Chypre" n'est qu'une question de terminologie; cela ne confère pas ni ne peut conférer à la communauté chypriote grecque une souveraineté dans le nord qu'elle n'a pas la capacité d'exercer. Une telle souveraineté ne peut non plus résulter d'une reconnaissance de la communauté chypriote grecque en tant que "République de Chypre" par la communauté internationale. Parallèlement, la présence de forces turques dans le nord ne prive pas la communauté chypriote turque du pouvoir et de la juridiction effectifs, équivalant en fait à la souveraineté qu'elle y exerce de manière continue depuis 1974 sans réelle contestation. Le Gouvernement turc reconnaît la communauté chypriote turque dans le nord comme le gouvernement souverain de ce secteur, ne revendiquant pour lui-même ni n'exerçant aucun pouvoir dans cette partie de l'île et niant expressément que le nord de Chypre fait partie intégrante de la Turquie. L'absence d'une reconnaissance internationale générale de jure du statut de la communauté chypriote turque sous le nom de République turque de Chypre-Nord ne peut priver cette communauté de la souveraineté qu'elle exerce, fait incontestable, dans le nord de Chypre - situation reflétée dans les étroites relations de facto que les Etats étrangers maintiennent avec cette communauté.

14. Le transfert de la souveraineté aux deux communautés de Chypre est confirmé à la fois par la logique et par l'expérience internationale. L'expérience de la Fédération malienne est particulièrement instructive. En 1959, le Sénégal et le Soudan étaient des membres semi-autonomes de la Communauté française, qui ont décidé d'obtenir l'indépendance et de former une fédération. Chaque colonie a négocié son indépendance séparément avec la France et les accords finals sur le transfert de souveraineté ont été signés par la France, le Sénégal et le Soudan; toutefois, c'est la fédération malienne qui a officiellement proclamé l'indépendance. Ainsi, comme dans le cas de Chypre, la fédération et les entités qui la composaient sont devenues souveraines en même temps.

15. En 1960, le Sénégal s'est retiré de la fédération, invoquant des violations par des fonctionnaires soudanais du Gouvernement fédéral de certaines dispositions fondamentales de la Constitution, actes qui l'avait privée de toute validité juridique. En 1961, le Soudan (qui est devenu le Mali) et le Sénégal sont entrés séparément à l'Organisation des Nations Unies et ont été reconnus comme Etats indépendants par la France et les Etats-Unis et plusieurs autres pays. Ainsi, aucun principe de droit international n'interdit la communauté des nations - et en fait il existe des précédents à ce sujet - de reconnaître le transfert de souveraineté aux communautés chypriote grecque et chypriote turque.

2. Propositions des deux parties

16. L'exercice de la souveraineté par chacune des deux communautés est déterminé par la conception que l'on a du pouvoir fédéral et des deux Etats fédérés. Les propositions chypriotes grecques actuelles contiennent un certain nombre d'expressions laissant entendre que la Constitution confèrera des pouvoirs aux communautés plutôt que les communautés délèguent des pouvoirs à la nouvelle autorité constitutionnelle. Par exemple, en ce qui concerne le titre VI relatif aux arrangements constitutionnels, au paragraphe 1 a) (Dispositions d'ordre général), selon les propositions de la partie chypriote grecque, la République sera une république fédérale, le pouvoir important étant réservé aux entités fédérées; et il est stipulé au paragraphe 2 d) que le pouvoir fédéral n'empiètera en aucun cas sur les fonctions des provinces. Ces pouvoirs et fonctions seront consacrés dans la Constitution, les deux parties ayant convenu de l'attribution initiale (à chaque communauté sans doute).

17. Les dispositions susmentionnées laissent entendre que les pouvoirs exécutifs découlent d'une source centrale (certes indéterminée) et est donc conférée aux "provinces". Ces dispositions peuvent être comparées à l'approche suivie dans les propositions de la partie chypriote turque (celles datées des 6 et 7 avril 1989) qui indiquaient notamment que les républiques fédérées conserveraient un pouvoir résiduel. La formule proposée par la partie chypriote turque rappelle celle la plus courante dans les systèmes fédéraux qui fait dériver le pouvoir fédéral de la Constitution, les pouvoirs non dévolus restant dans cette constitution.

3. Pratique en vigueur dans les systèmes fédéraux

18. Bien entendu, le droit international ne s'intéresse pas directement à la répartition des pouvoirs au sein d'un système fédéral, mais il n'interdit nullement la création ou la reconnaissance d'Etats fédéraux, les pouvoirs non dévolus restant dans la Constitution. A cet égard, l'exemple d'un certain nombre de systèmes fédéraux importants est mentionné ci-après, selon l'ordre alphabétique pour plus de commodité.

/...

i) Argentine

La Constitution argentine stipule à l'article 104 que :

"les provinces conservent tous les pouvoirs non délégués par la Constitution au Gouvernement fédéral et ceux expressément réservés en vertu d'accords particuliers au moment de leur incorporation."

ii) Australie

La loi fondamentale du Commonwealth d'Australie consacre, à l'article 107, que les parlements des Etats ont compétence législative à raison de toute question qui n'est pas du ressort exclusif du Parlement du Commonwealth ou soustraite à l'autorité des parlements des Etats. L'article 107 stipule que :

"Le Parlement d'une colonie qui est devenue ou devient un Etat conserve tous ses pouvoirs à la création du Commonwealth ou lors de l'admission ou de la constitution de l'Etat, à moins qu'en vertu de la présente Constitution ces pouvoirs ne soient exclusivement du ressort du Parlement du Commonwealth ou soustraits à l'autorité des parlements des Etats."

Comme il est indiqué dans R. c. Phillips (1970) 125 CLR 93, il s'agit simplement de l'expression d'un élément qui est implicite dans tout système fédéral dans le cadre duquel des pouvoirs définis sont conférés à l'autorité centrale et des pouvoirs résiduels indéterminés demeurent dans la Constitution.

iii) Autriche

La Constitution fédérale stipule, au paragraphe 1 de l'Article 15, que :

"toute matière que la Constitution fédérale n'assigne pas expressément à la législation ou également à l'exécution fédérale demeure dans le domaine d'action autonome des Länder".

iv) Brésil

La Constitution fédérale de 1988 stipule à l'article 25 que :

"les Etats sont organisés et régis par les constitutions et les lois qu'ils adoptent, conformément aux principes de la Constitution. (I) Les pouvoirs qui ne sont pas interdits aux Etats leur sont réservés..."

v) Malaisie

Le titre IX de la Constitution fédérale énumère la liste des pouvoirs exclusifs du Gouvernement fédéral et des gouvernements des Etats ainsi qu'une liste des concordances. L'Article 77 de la Constitution stipule que les Etats conservent des pouvoirs résiduels :

/...

"La législature d'un Etat a le pouvoir de légiférer en ce qui concerne toute question non mentionnée sur aucune des listes figurant au titre IX du fait qu'il ne s'agit pas d'une question au sujet de laquelle le Parlement est habilité à légiférer."

vi) Mexique

L'Article 24 de la Constitution fédérale stipule que :

"les Etats sont réputés conserver les pouvoirs qui ne sont pas expressément conférés par la présente Constitution aux autorités fédérales."

vii) République fédérale d'Allemagne

Avant l'unification, l'article 30 de la Constitution fédérale (fonction des Länder) stipulait (et stipule encore) que :

"L'exercice des pouvoirs publics et l'accomplissement des tâches incombant à l'Etat appartiennent aux Länder, sauf disposition ou autorisation contraire de la présente loi fondamentale."

Le paragraphe 3 de l'article 79 stipule qu'est inadmissible un amendement de la présente loi fondamentale qui affecte la division de la Fédération en Länder, et le principe de la participation des Länder à la législation. La Cour constitutionnelle fédérale a déclaré que cette disposition garantit la souveraineté des Länder dans un Etat fédéral que si les Etats conservent certains pouvoirs dont ils ne peuvent être dépouillés. BVerfGE 34, 9(19f).

viii) Nigéria

En vertu du chapitre premier de la section 4 de la Constitution fédérale de 1929, les compétences qui ne sont pas énumérées dans la liste des pouvoirs exclusifs du Gouvernement fédéral ou des pouvoirs parallèles du Gouvernement fédéral et des Etats sont dévolues aux Etats.

ix) Pakistan

L'article 142 de la Constitution du Pakistan de 1973 prévoit que les pouvoirs autres que ceux de l'Etat sont dévolus aux provinces.

x) Suisse

La Confédération suisse a été créée sous la forme d'une association volontaire de cantons indépendants qui sont convenus de céder certains de leurs pouvoirs souverains à un gouvernement fédéral. L'article 3 de la Constitution fédérale prévoit en conséquence ce qui suit :

"Les cantons sont souverains dans la mesure où leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et, en tant que tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas confiés au pouvoir fédéral."

xi) Etats-Unis d'Amérique

La Constitution des Etats-Unis de 1787 était un accord conclu entre 13 Etats indépendants. Le dixième amendement à la Constitution des Etats-Unis, qui reflète cette création volontaire d'un gouvernement fédéral par des entités souveraines, dispose ce qui suit :

"Les pouvoirs qui ne sont pas conférés aux Etats-Unis par la Constitution, et que celle-ci n'interdit pas de confier aux Etats, sont réservés aux différents Etats ou au peuple."

xii) Union des Républiques socialistes soviétiques

Les relations entre le Gouvernement de l'Union et les différentes républiques ont été récemment redéfinies par une loi du 26 avril 1990, qui dispose que les républiques exercent tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément conférés à l'Union. De même, le projet de traité de l'Union du 9 mars 1991 (qui n'est pas encore entré en vigueur) stipule que chaque république partie au traité est un Etat souverain et que :

"l'URSS est un Etat fédéral souverain qui résulte de l'association volontaire de républiques égales et qui exerce l'autorité de l'Etat dans les limites des pouvoirs qui lui sont dévolus par les parties au traité."

Le paragraphe 1 de l'article 5 du titre I dispose que les républiques parties au Traité "confèrent" à l'URSS des pouvoirs expressément définis qui ne peuvent être modifiés qu'avec l'assentiment de toutes les républiques. Enfin, l'article 10 du projet de traité prévoit que les lois d'une république ont la préséance sur le territoire de ladite république dans tous les domaines à l'exception de ceux qui relèvent expressément de la compétence de l'Union.

xiii) Venezuela

Le paragraphe 7 de l'article 17 de la Constitution vénézuélienne confère le pouvoir aux Etats dans "tous domaines qui, conformément à la présente Constitution, ne relèvent pas de la compétence nationale ou municipale".

19. Bien qu'il y ait des exceptions (comme dans les cas du Canada et de l'Inde), le principe de base des constitutions de la très grande majorité des Etats fédéraux est donc que les pouvoirs du gouvernement central ou fédéral émanent des entités qui en font partie; que ces dernières exercent les autres pouvoirs et que leur statut juridique ne peut être modifié sans leur assentiment.

20. A la lumière de la pratique constitutionnelle contemporaine, il est évident que les propositions actuellement faites par la communauté chypriote grecque (telles qu'elles sont exposées au paragraphe 16 ci-dessus), lesquelles laissent clairement entendre que l'octroi des pouvoirs émanerait de l'autorité fédérale qui les conférerait aux Etats fédérés plutôt que le contraire, ne sont pas conformes au statut historique et réel des deux communautés en tant

/...

qu'entités souveraines distinctes. De même que les deux communautés de Chypre sont convenues de partager entre elles les pouvoirs gouvernementaux dans le cadre d'une fédération régie par la Constitution de 1960, de même, s'agissant de la formulation de toute nouvelle constitution fédérale, ce sont des deux communautés qu'émaneraient les pouvoirs du gouvernement et c'est à elles qu'il appartiendrait de répartir lesdits pouvoirs entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux.

4. Droit des unités constitutives d'Etats fédéraux de conclure des traités

21. Une question subsidiaire nous a également été posée, qui est de savoir s'il est conforme à la pratique constitutionnelle fédérale contemporaine que les unités constitutives de systèmes fédéraux conservent, du moins en partie, le droit d'entretenir des relations (y compris le droit de conclure des traités) directement avec des Etats étrangers. En réponse à cette question, nous pouvons dire que rien théoriquement ne s'y oppose et qu'il suffit d'insérer le libellé approprié dans les dispositions constitutionnelles ou d'obtenir, par la suite, l'assentiment de l'autorité fédérale compétente si ce droit n'avait pas été conservé.

22. Le droit des unités constitutives d'un Etat fédéral de conclure des traités a été reconnu par la Commission du droit international des Nations Unies en 1962. Le paragraphe 2 de l'article 3 des projets d'article sur le droit des traités, élaboré par la Commission cette année-là, dispose ce qui suit :

"Dans un Etat fédéral, la capacité des Etats membres de l'union fédérale de conclure des traités dépend de la constitution fédérale."

Le fait que cette disposition ne figure pas dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, telle qu'elle a été finalement adoptée, ne peut pas être entendu comme signifiant que la Commission a finalement conclu qu'elle était incorrecte dans son principe. L'omission reflète seulement une divergence d'opinions au sein de la Commission quant à la nécessité de traiter cette capacité dans une convention codificatrice.

23. Les principaux exemples ci-après illustrent ce droit :

i) République fédérale d'Allemagne

L'article 32 de la Loi fondamentale dispose que, dans la mesure où les Etats membres (Länder) ont compétence pour légiférer, ils peuvent, avec l'assentiment du Gouvernement fédéral, conclure avec des Etats étrangers des traités concernant des questions pour lesquelles les Länder ont une compétence exclusive ou législative parallèle. Dans le premier cas, le Gouvernement fédéral doit approuver les accords conclus, ce qui n'est pas nécessaire dans le second cas. En 1965, un concordat a été signé entre le Land de Basse Saxe et le Saint-Siège. En 1961, une convention relative à la protection du lac

Constance contre la pollution a été conclue entre le Land de Bade-Wurtemberg, l'Etat libre de Bavière, l'Autriche et la Suisse. Par ailleurs, le Rhénanie-Palatinat a conclu avec le Luxembourg trois accords concernant la construction de barrages sur des fleuves internationaux et la création d'un parc commun.

ii) Suisse

L'article 9 de la Constitution fédérale de 1848 dispose ce qui suit :

"Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure, avec les Etats étrangers, des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la confédération ou aux droits des autres cantons."

Un grand nombre d'accords de ce type ont été conclus. Ainsi, en 1874, Bade et Bâle ont conclu un accord prévoyant la mise en service d'un bac et, en 1908, les cantons de Bâle et d'Argovie ont conclu avec Bade un accord relatif à la construction d'une centrale électrique.

Depuis 1933, sept accords de cantons ont été conclus avec des Etats étrangers. Ces accords comprennent notamment les conventions de double imposition entre Berne (1935), Neuchâtel (1935), Argovie (1939) et la France et entre Grisons (1958) et Schaffhouse (1962) et le Liechtenstein, des accords entre Bâle et la Banque des règlements internationaux (1932) et Genève et l'Organisation des Nations Unies (1946), ainsi qu'un accord relatif à la distribution d'électricité entre Schaffhouse et Bade (1947).

iii) Etats-Unis d'Amérique

En vertu de la clause 3 de la section 10 de l'article 1 de la Constitution, les Etats peuvent, avec l'assentiment du Congrès, conclure des accords ou des conventions avec une puissance étrangère. De nombreuses lois fédérales confèrent expressément aux Etats le pouvoir de conclure des traités. Voir, par exemple, la résolution concernant l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, 61 Stat. 756 (1947), l'article 203 de la Federal Civil Defense Act de 1950, 64 Stat. 1245, 1251 (1951); la Northeast Interstate Forest Fire Prevention Compact Act, 66 Stat. 71 (1952); et la International Bridge Act de 1972, 1972 U.S. Code of Congress and Administration News 847 (1972).

En outre, la Cour suprême a décidé implicitement qu'un Etat peut conclure certains accords avec des gouvernements étrangers sans l'assentiment du Congrès à condition que ces accords ne portent pas atteinte à l'autorité ou aux pouvoirs des Etats-Unis en matière de relations étrangères, Virginia c. Tennessee, 148 U.S. 503, 519 (1893); Cuyler c. Adams, 449 U.S. 433 (1981). En conséquence, un accord relatif à la construction d'un système de conduites internationales entre deux municipalités du North Dakota agissant en vertu du

/...

pouvoir conféré aux Etats et une municipalité canadienne a été confirmé par la Cour suprême du North Dakota sans l'approbation du Congrès, parce qu'il n'empiétait sur aucun pouvoir fédéral, McHenry County c. Brady, 163 N.W. 540 (1917).

iv) Union des Républiques socialistes soviétiques

Le 1er février 1944, l'Union soviétique a apporté à sa Constitution un amendement conférant à chaque république "le droit d'entretenir des relations conventionnelles directes avec les Etats, de conclure des accords et d'échanger des représentants diplomatiques avec eux". Par la suite, la RSS d'Ukraine et la RSS de Biélorussie sont chacune devenues Membres à part entière de l'Organisation des Nations Unies et parties en leur nom propre aux multiples conventions multilatérales. De même, le projet de traité de l'Union du 11 mars 1991 contient la disposition suivante :

"Les républiques sont des membres à part entière de la communauté internationale. Elles ont le droit d'établir directement des relations diplomatiques, consulaires, commerciales et autres avec des Etats étrangers, d'échanger des missions officielles avec eux, de conclure des traités internationaux et de participer directement à l'activité des organisations internationales à condition de ne pas porter atteinte aux intérêts des parties au présent traité ni à leurs intérêts communs et de ne pas violer les engagements pris par l'URSS au plan international."

24. Même au Canada, où la Loi constitutionnelle canadienne de 1982 confère les pouvoirs non attribués aux Etats au Gouvernement fédéral et ne fait nullement mention des pouvoirs des provinces de conclure des traités, celles-ci ont en pratique conclu, avec l'assentiment implicite ou explicite du Gouvernement fédéral, un nombre considérable d'accords internationaux tant avec les Etats des Etats-Unis d'Amérique qu'avec des pays étrangers. Ainsi, en 1965, le Québec et la France ont signé une entente de coopération culturelle qui a reçu l'assentiment du Gouvernement canadien. En 1970, le même gouvernement a donné son agrément à l'adhésion des provinces du Nouveau-Brunswick et du Québec au Northeast Interstate Forest Fire Protection Compact aux côtés des Etats du New Hampshire, du Vermont et du Connecticut. T.I.A.S., No 6825, 21 U.S.T. 415, 753 U.N.T.S. 46 (29 janvier 1970). En fait, une étude réalisée en 1974 à la demande du Département d'Etat américain a recensé plus de 700 arrangements et accords de caractère plus ou moins officiel conclus entre des provinces canadiennes et des Etats des Etats-Unis. Voir R. Swanson, State/Provincial Interaction: A Study of Relations Between U.S. States and Canadian Provinces (Canus Research Institute, août 1974).

25. Il est donc parfaitement courant dans la pratique constitutionnelle contemporaine et il n'est pas interdit par le droit international que les entités qui forment un Etat fédéral conservent et exercent le pouvoir constitutionnel de conclure des traités et des accords internationaux directement avec des Etats étrangers.

5. Résumé

En résumé, nous sommes d'avis que :

- i) Eu égard aux faits, la communauté chypriote turque participe aux négociations avec la communauté chypriote grecque en tant qu'entité souveraine et dans des conditions de pleine égalité. Cela signifie, en théorie et en pratique, que le partage éventuel des pouvoirs entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements des Etats fédérés ne constituera pas un octroi de pouvoirs par le Gouvernement fédéral aux Etats fédérés ni un octroi de pouvoirs par la communauté chypriote grecque à la communauté chypriote turque ou vice versa;
- ii) Une solution fédérale qui repose sur le privilège selon lequel l'octroi des pouvoirs émane des Etats fédérés, qui les confèrent au gouvernement fédéral, et qui réserve aux Etats fédérés tous les pouvoirs autres que ceux de l'Etat fédéral est conforme à la pratique constitutionnelle qui prévaut dans les systèmes fédéraux;
- iii) Serait également conforme à cette pratique la reconnaissance du fait que chaque Etat fédéré peut, pour certains types de questions, conserver le droit de conclure des traités directement avec des Etats étrangers.

3 Essex Court
Temple, Londres, EC4

E. Lauterpacht, QC

1330 Connecticut Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20036

Monroe Leigh
