

LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES EN AUSTRALIE

Roger Wilkins et Cheryl Saunders

PARTIE I : LES PRINCIPES DU FÉDÉRALISME AUSTRALIEN

L'Australie est une fédération de droit coutumier. À quelques exceptions près, cela signifie généralement que chaque unité constituante, au niveau national comme au niveau des États, dispose d'un ensemble complet d'institutions. Et bien évidemment, ces institutions sont dotées des trois composantes essentielles : un organe exécutif, un organe législatif et un organe judiciaire. Traditionnellement, les administrations des États jouent un rôle dans les institutions gouvernementales centrales, rôle qui n'atteint toutefois pas le degré de coopération intergouvernementale que représente, en Allemagne, le Conseil fédéral (Bundesrat).

Selon ce modèle, l'Australie et ses États sont dotés d'un ensemble complet d'institutions parmi lesquelles leurs propres représentants de la Reine et constitutions écrites. Les États sont officiellement représentés à l'échelon national par le truchement d'un Sénat et participent à la procédure de révision de la Constitution. Ayant vu le jour le 1^{er} janvier 1901, la fédération australienne fut nommée Commonwealth d'Australie ou, plus simplement, Australie. Les six colonies d'alors (ou États d'origine), soit la Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, le Queensland, l'Australie-Occidentale, l'Australie-Méridionale et la Tasmanie, sont demeurées inchangées. À ce titre, chacune d'elles possédait déjà sa constitution et elle a conservé son gouvernement. Les deux territoires continentaux autonomes (le Territoire de la capitale australienne et le Territoire-du-Nord), ont été établis depuis la naissance de la fédération. Leur relation constitutionnelle avec l'Australie est différente, en ce sens que leur existence n'est pas enchâssée dans la Constitution.

En Australie, les gouvernements fédéral, des États et des territoires sont fondés sur le régime parlementaire. À ces trois niveaux, on trouve un organe exécutif parlementaire responsable devant un corps législatif élu par le peuple. Ainsi, au niveau national, ce ou les partis détenant la majorité à la Chambre des représentants forment le gouvernement.

Le fédéralisme australien est en partie inspiré du modèle américain. Comme aux États-Unis, une Chambre haute, le Sénat, offre une représentation égale à chaque État. Nombre de fondateurs de la fédération australienne le voyaient comme une chambre du Parlement qui représenterait les intérêts des États. Le Sénat ne joue pourtant pas un rôle fédéral important et, depuis sa mise en place, il a plutôt agi comme chambre de partis politiques. La structure fédérale de l'Australie subit beaucoup plus l'influence du modèle fédéral américain que celle du modèle canadien. La célèbre analyse de Madison sur les particularités fédérales et nationales de la Constitution des États-Unis dans l'essai *Federalist 39* pourrait également s'appliquer à l'Australie¹.



La principale différence entre le modèle fédéral australien et le modèle américain concerne les cours de justice. En Australie, à la tête du pouvoir judiciaire, on trouve la Haute Cour d'Australie qui constitue la Cour suprême d'appel pour l'ensemble des systèmes judiciaires fédéral et des États. La Constitution permet à l'État fédéral d'éviter d'établir son propre système de tribunaux en conférant la juridiction fédérale aux cours des États. Il a usé de cette disposition pendant les 70 premières années d'existence de la fédération. Vers la fin du xx^e siècle, il existait une hiérarchie complète de tribunaux fédéraux, même si les cours des États continuaient à exercer la compétence fédérale dans certains domaines.

En sa qualité de seule cour suprême d'appel, la Haute Cour a une autre signification pour la fédération australienne : elle est l'ultime arbitre dans l'élaboration des principes et des procédures du droit coutumier pour toute l'Australie. On peut donc affirmer que l'Australie a un seul droit coutumier. Les conséquences de cette situation ont été éclaircies dans une série de causes judiciaires vers la fin du xx^e siècle. Les différences de législation entre les États se limitent au droit statutaire. Le droit coutumier doit s'adapter à la Constitution. Pour les questions de litige ou de compétence législative, la Cour a élaboré le droit coutumier afin de réduire l'incertitude à propos de la loi applicable dans les cas de diversité sur tout le territoire australien. Le pouvoir que détient l'État fédéral d'attribuer sa juridiction aux cours des États a par ailleurs mené à la conclusion que la Constitution impose certains critères de base assurant l'intégrité de ces cours. Elles ne peuvent ainsi procéder d'une façon qui soit incompatible avec l'autorité qui leur est dévolue d'exercer la juridiction fédérale.

a) Catégorisation des systèmes fédéraux

Un système fédéral dans lequel chaque niveau possède ses propres institutions dotées de pouvoir est parfois appelé « fédéralisme double ». Il diffère du concept de fédéralisme coordonné, bien qu'on les confonde parfois, du fait qu'ils reposent tous deux sur des principes communs. Par opposition au fédéralisme coordonné qui suppose des niveaux de gouvernement exerçant leurs pouvoirs indépendamment les uns des autres, le fédéralisme coopératif admet une interaction considérable entre les niveaux de gouvernement et le fédéralisme fondamental accepte une intégration effective de tous les échelons de gouvernement. La coopération entre gouvernements est chose courante en Australie, elle s'applique à toutes les institutions et à tous les programmes. La nature dualiste de la fédération australienne n'empêche nullement la coopération ; elle laisse toutefois supposer qu'il faudra en choisir avec soin les mécanismes afin de maintenir la responsabilité des institutions et la constitutionnalité des ententes elles-mêmes.

b) Fédéralisme coopératif : l'expérience de l'Australie

Les implications du fédéralisme coopératif en matière de responsabilité des gouvernements ont été comprises depuis longtemps en Australie. Un sujet majeur de critiques à ce sujet fut la dépendance des territoires à l'égard des transferts financiers considérables en provenance de l'État fédéral. De même, un problème a été soulevé à propos des régimes législatifs uniformes, en



particulier lorsque ceux-ci passaient par la centralisation de l'administration et l'arbitrage dans un ensemble unique d'institutions. Durant les années 1990, l'uniformité de la législation et de l'administration des sociétés fut réalisée dans cet esprit. Les dispositions pertinentes furent abrogées par des décisions successives de la Haute Cour, lesquelles suscitèrent des doutes quant au pouvoir constitutionnel du gouvernement central à consentir à la transmission de l'autorité des États aux cours fédérales et aux institutions du gouvernement fédéral. Dans ses décisions, la Haute Cour refusa d'accepter qu'il existât un principe constitutionnel implicite de coopération qui pourrait combler une lacune du pouvoir. Plus tard, un droit national des sociétés fut remis en vigueur grâce à un mécanisme prévu dans la Constitution et qui permet aux États de déléguer le pouvoir législatif au gouvernement central. Bien que ce mécanisme ne soit pas apprécié des États qui doutent de leur capacité de récupérer un jour un pouvoir qu'ils auraient délégué, il est compatible avec le modèle du fédéralisme double.

c) Le fédéralisme et la constitution australienne

Comme dans toute fédération, la division des pouvoirs entre les paliers gouvernementaux en Australie figure dans une constitution écrite. La force contraignante de la constitution australienne découlait à l'origine de son statut de loi du Parlement britannique. Depuis l'indépendance, il a été admis que l'autorité conférée par la Constitution vient de l'acceptation de cette autorité par le peuple australien. Durant les 100 années écoulées depuis la mise en place de la fédération, les approches juridiques d'interprétation de la Constitution ont oscillé entre une interprétation littérale ordinairement associée au droit statutaire et la reconnaissance de la Constitution en tant que « force vive » devant s'adapter à des circonstances passagères. Ces approches variables ont influé sur l'évolution du fédéralisme australien. Pendant les 20 premières années de la fédération, la théorie juridique a admis que l'étendue et le domaine d'application des pouvoirs législatifs centraux soient limités par les doctrines découlant implicitement du concept de fédéralisme. En conséquence, les institutions gouvernementales (aussi bien centrales que celles des États) ont bénéficié d'une certaine exemption de la législation des autres entités politiques; l'ambiguïté relative à l'étendue du pouvoir central a été dissipée à l'avantage des États. En 1920, ces limites implicites des pouvoirs furent abandonnées. Le retour à une approche littérale de l'interprétation mena à un élargissement du cadre des pouvoirs législatifs fédéraux. Les limites des pouvoirs découlant implicitement de la nature du fédéralisme sont réapparues par la suite, mais sous d'autres formes. En particulier, on admet à présent que le pouvoir central ne peut légiférer pour le compte des gouvernements des États de façon à créer une discrimination envers eux ou entre eux, ou à menacer leur existence ou leur capacité de fonctionnement.

Lorsque la fédération australienne fut établie en 1901, ni les colonies préexistantes, ni le nouvel État central n'étaient totalement indépendants. L'indépendance ne fut obtenue qu'au cours du siècle qui suivit. Ce phénomène a lui aussi influencé le modèle fédéral australien. De façon générale, la reconnaissance officielle de l'indépendance des institutions centrales a précédé l'indépendance des États. Ainsi, le Parlement fédéral obtint en 1931 la capacité de se libérer de la souveraineté du Parlement britannique, laissant les parlements des États soumis à des lois britanniques prépondérantes jusqu'à l'adoption des *Australia Acts* en 1986.



Fait plus significatif encore, à la naissance de la fédération en 1901, l'Australie ne possédait pas de pleine personnalité juridique internationale. C'étaient le gouvernement britannique et son Parlement, en tant qu'institutions de l'Empire britannique, qui parlaient en son nom. Avec l'indépendance, le gouvernement fédéral s'est arrogé d'office le droit d'agir pour l'Australie dans les affaires internationales. Cette autorité englobait le droit de conclure des traités. Puisque les États australiens n'ont jamais été complètement indépendants, ils ne possèdent pas de personnalité juridique internationale. C'est ainsi que, dans les années 1970, la Haute Cour statua qu'ils ne pouvaient avoir hérité des droits australiens internationaux à propos de la mer territoriale et des zones adjacentes. Fait encore plus significatif, elle reconnut la capacité de l'État fédéral à conclure des traités internationaux au nom de l'Australie et interpréter le pouvoir législatif de celui-ci en matière d'« affaires extérieures » de manière à lui permettre d'incorporer ces traités dans la loi australienne.

Il existe une dimension fédérale au débat actuel à propos du modèle que pourrait adopter l'Australie si elle devenait une république. À l'aube du XXI^e siècle, l'Australie partage une reine avec un grand nombre d'anciennes unités constituantes de l'Empire britannique. Au moment de l'indépendance, il fut cependant admis que la Couronne était « divisible » et que, pour ce pays, la reine est « la reine d'Australie ». Dans l'ensemble de l'Australie, la reine est représentée de façon distincte, aux niveaux de l'État central et des États, respectivement par le gouverneur général et les gouverneurs des États. Les représentants de la reine sont nommés et révoqués séparément sur recommandation du premier ministre du gouvernement correspondant. Il existe ainsi en Australie des émanations distinctes de la Couronne dans chacun des États fédérés, sous l'égide d'une Couronne australienne unique. Cela a donné lieu à un usage selon lequel, lorsque le gouverneur général n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions nationales, un gouverneur d'État doit assurer ce rôle national.

Par définition, le symbole unificateur de la Couronne devrait disparaître sous un régime de république. Par mesure de précaution, les rédacteurs du projet de loi de 1999² visant à établir une république australienne (qui fut rejeté par référendum) avaient introduit une clause réaffirmant l'unité de la loi australienne. Il est cependant peu probable que cette disposition aurait été nécessaire. Une réflexion sur le sens profond de l'apparence officielle de la Couronne laisse toutefois penser qu'il faut s'assurer que le président d'une république australienne soit une personnalité nationale et non un simple représentant de la confédération. La façon dont ce changement peut être réalisé, dans le respect des traditions et des principes du fédéralisme australien, constitue l'un des défis majeurs pour la conception et l'évolution futures du modèle fédéral australien.

PARTIE 2 : LA RÉALITÉ DU FÉDÉRALISME EN AUSTRALIE

Comme on l'a constaté dans la première partie, le modèle de fédéralisme australien recourt à des mécanismes intergouvernementaux d'ordre constitutionnel ou non. Les processus intergouvernementaux fournissent les organes pour le dialogue entre les niveaux de gouvernement, l'élaboration d'approches nationales aux questions politiques et le règlement des litiges.



a) Mécanismes institutionnels

La Constitution australienne établit les pouvoirs du Parlement fédéral et partant, ceux du gouvernement fédéral. Historiquement, pourtant, le fédéralisme australien a mené à une augmentation progressive du pouvoir central. Ceci tient surtout au fait que, désormais, ce dernier régleme-
mente réellement l'essentiel des impôts directs et indirects. Résultat, on enregistre un très fort déséquilibre budgétaire vertical. États et territoires dépendent ainsi des paiements de transfert de l'État fédéral pour environ 40 % de leur revenu. Étant donné cette capacité financière, il exerce son autorité dans une gamme de domaines beaucoup plus étendue que ne le prévoyait la Constitution.

En raison du mode de fonctionnement du Sénat, il n'existe pas d'institutions vraiment fédérales. Les relations intergouvernementales se situent donc généralement au niveau des corps exécutifs des Parlements. Plusieurs mécanismes ont été instaurés pour prendre en charge les questions politiques ayant des incidences intergouvernementales. Bref, il existe des conseils qui réunissent les premiers ministres (des États et les ministres en chef des territoires) ainsi que divers autres ministres. Bien que ces instances aient, en principe, un rôle avant tout consultatif, certaines disposent d'un pouvoir limité de prise de décisions.

b) Conseil des gouvernements australiens (COAG)

Principale institution intergouvernementale de l'Australie, ce conseil que préside le premier ministre du pays et comprend tous les premiers ministres des États et les ministres en chef des territoires, ainsi que le président de l'Association australienne des gouvernements locaux. Habituellement, le COAG se réunit au moins une fois par an, mais seulement en cas de problèmes nationaux d'importance suffisante. L'un de ses principaux objectifs est d'accroître la coopération entre les gouvernements dans l'intérêt national. Lorsqu'une question revêt une importance nationale particulière, les chefs de gouvernement (ou leurs hauts fonctionnaires) peuvent décider de soumettre celle-ci au COAG. Quand il a établi une stratégie et un plan d'action, il peut renvoyer la question à un conseil ministériel pour la suite à donner. Les questions politiques récemment traitées ainsi comprennent les plans de gestion des ressources naturelles et de lutte contre les drogues illicites.

- **Le Conseil des traités :** sa composition est la même que celle du COAG. Il s'occupe des négociations concernant les traités importants susceptibles d'avoir un impact particulier sur les États ou les territoires. Il ne s'est réuni qu'une seule fois.
- **Le Forum des dirigeants :** sa composition se limite aux premiers ministres des États et aux ministres en chef des territoires. Un des buts principaux du Forum est de leur permettre de débattre des questions à soulever auprès du gouvernement fédéral et, si possible, d'arriver à des consensus.
- **Conseils ministériels :** par opposition au COAG, les conseils ministériels sont des mécanismes moins officiels permettant aux ministres d'analyser les ententes en cours et les méthodes de travail. Plus de 30 conseils ministériels assument des responsabilités ministérielles spécifiques, par exemple la Commission permanente des Procureurs généraux et

le Conseil australien des transports. Y participent un ministre fédéral et un ministre de chaque État et territoire.

c) Structures intergouvernementales

À chaque niveau de compétence, la responsabilité générale des relations intergouvernementales incombe aux chefs de gouvernement : le premier ministre de la fédération, les premiers ministres des États et les ministres en chef des territoires. Ces dirigeants disposent d'organismes respectifs qui gèrent et supervisent les relations intergouvernementales. Au niveau fédéral, cet organisme est intégré au ministère du premier ministre et du Cabinet. Dans l'État de Nouvelle-Galles du Sud, il fait partie du secrétariat du Cabinet.

d) Coordination des relations intergouvernementales

La coordination des relations intergouvernementales se fait à deux échelons : entre les différents niveaux de compétence et à l'intérieur de chacun d'eux.

Parallèlement aux rencontres officielles des dirigeants, de fréquentes discussions officieuses ont lieu entre la fédération et les États et territoires, ainsi qu'entre niveaux de compétence. Il existe aussi un grand nombre de comités et de groupes de travail intergouvernementaux qui effectuent des tâches à la demande du COAG, des conseils ministériels et des hauts fonctionnaires.

Les ministères, comme celui du premier ministre ou le secrétariat du Cabinet de Nouvelle-Galles du Sud ne coordonnent pas nécessairement toutes les relations entre la fédération et les ministères des États. Les ministères de la Santé respectifs du gouvernement fédéral et de Nouvelle-Galles du Sud (NGS) peuvent, par exemple, avoir de nombreux contacts quotidiens à propos de questions très diverses.

Néanmoins, les organismes centraux ont bien sûr la capacité de superviser les affaires. À chaque niveau de compétence, l'ordre du jour et les documents des conseils ministériels sont soumis au chef du ministère, avant la réunion, afin de garantir que le ministre ait une approche gouvernementale globale. En NGS, si le conseil ministériel doit annoncer une importante initiative politique, la question est référée au Cabinet avant que le ministre n'assiste à la réunion. Le secrétariat du Cabinet est chargé d'informer le premier ministre et le directeur général du secrétariat sur des questions intergouvernementales très diverses.

e) Règlement des litiges entre le pouvoir fédéral et les unités constituantes

Comme on l'a déjà expliqué, en raison du mode de fonctionnement du Sénat, aucun mécanisme législatif officiel n'existe pour régler les litiges entre le gouvernement fédéral et les États et territoires. Plutôt que les parlements, ce sont donc les organes exécutifs qui y veillent habituellement.

Si l'objet du litige comporte une question constitutionnelle, il pourrait être soumis à la Haute Cour. Les cours constituent le seul mécanisme officiel de règlement des litiges entre niveaux de



compétence. Bien que toutes aient juridiction en matière constitutionnelle, les cas les plus importants relèvent de la Haute Cour.

Certains désaccords entre niveaux de compétence sont traités sur une base ponctuelle et bilatérale par des lettres ou des réunions. Les niveaux de compétence ont intérêt à conserver des liens de concertation relativement aux questions importantes qui touchent la fédération. Un grand nombre des litiges entre le pouvoir fédéral et les gouvernements des États sont réglés par des processus officieux.

Ces dernières années, des négociations sur les accords intergouvernementaux ont permis de régler les différends entre niveaux de compétence et de faire des progrès là où les compétences s'étaient entendues pour une coopération plus officielle. Un exemple récent est l'Accord australien sur la réglementation des aliments. Selon la Constitution, chaque État est responsable de cette réglementation. De très longues négociations entre toutes les sphères de compétence ont abouti à une approche nationale. Elles furent officialisées par un accord intergouvernemental signé au COAG en novembre 2000.

D'autres conflits entre niveaux de compétence sont réglés au COAG, dans les conseils ministériels et les rencontres entre hauts fonctionnaires. Toutes instances permettent d'analyser les différends et de tenter de leur trouver une solution.

De temps à autre, le processus de règlement des litiges entre niveaux de compétence consiste à établir un conseil ministériel spécifique. La Commission ministérielle du bassin hydrographique Murray-Darling en est un exemple (le fleuve Murray-Darling traverse plusieurs États : Queensland, Nouvelle-Galles du Sud, Victoria et Australie-Méridionale). Composée de représentants de ces États et du gouvernement fédéral, la Commission fut mise en place en 1987 à la suite d'un accord intergouvernemental visant à régler les litiges liés à la gestion de ce bassin hydrographique.

Ces dernières décennies, le COAG s'est soucié de la prolifération des conseils ministériels (de 20 en 1970, à 45 en 1993). Cette année-là, il en ramena le nombre à 21. En 2000, après une lente progression, ce nombre avait augmenté encore jusqu'à 31. Le COAG demanda alors une nouvelle révision. Dans une société de plus en plus complexe, beaucoup de questions de politiques exigent une coopération interministérielle. Pourtant, un trop grand nombre de conseils ministériels risque d'entraîner des pratiques inefficaces et des processus intergouvernementaux fragmentés. Ainsi, en 2001, le COAG s'engagea dans une entente en vue d'élaborer un plan de rationalisation du fonctionnement des conseils ministériels ; ce plan visait la fusion de plusieurs conseils dans des domaines connexes et la limitation du nombre de nouveaux conseils.

Comme le montre ce bref exposé retraçant l'expérience australienne en matière de fédéralisme, les structures fédérales fondamentales telles que le COAG et les conseils ministériels augmentent et renforcent les institutions et les dispositions prévues dans la Constitution australienne. Du point de vue théorique et pratique, ce mélange de régime constitutionnel et coopératif a favorisé la mise en place d'une structure fédérale australienne dynamique et souple.

1. Madison a mis en évidence un mélange de particularités « nationales » et « fédérales » dans la façon dont la Constitution a été formulée et peut être amendée, dans la division des pouvoirs et la façon dont ces pouvoirs fonctionnent, et dans la composition des institutions fédérales, y compris la Chambre des représentants et le Sénat.
2. Révision de la Constitution (établissement d'une république) 1999.

