

Jacomy-Millette, Annemarie, *Treaty Law in Canada*, Préface de Donat Pharand, Ottawa, University of Ottawa Press, 1975, 431 p.

René Mankiewicz

Volume 8, Number 1, 1977

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700758ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700758ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Mankiewicz, R. (1977). Review of [Jacomy-Millette, Annemarie, *Treaty Law in Canada*, Préface de Donat Pharand, Ottawa, University of Ottawa Press, 1975, 431 p.] *Études internationales*, 8(1), 119–121. <https://doi.org/10.7202/700758ar>

les à ceux qui ont lu les journaux quotidiens mais sera utile à consulter pour les détails. M. Goldman blâme surtout les agences gouvernementales, mais comme remède il propose une Commission du blé comme celle du Canada pour vendre aux pays communistes. « Because government subsidies are so important in the field of agriculture, the government should be forced to accept responsibility when the Soviet Union seeks to buy food from the United States » (p. 275).

D'un très grand intérêt sont les chapitres sur la *Raytheon Corporation* et les systèmes de contrôle aérien, et sur la *Pullman Corporation* et l'usine des camions à Naberezhnyi Chelny.

H. R. C. WRIGHT

Économique,
Université McGill

JACOMY-MILLETTE, Annemarie, *Treaty Law in Canada*, Préface de Donat Pharand, Ottawa, University of Ottawa Press, 1975, 431p.

Ce livre publié en 1975 est la traduction en anglais et une mise à jour de la thèse de doctorat, publiée en 1971, à Paris, comme volume 61 de la bibliothèque de Droit international dirigée par Charles Rousseau. La mise à jour a permis à l'auteur d'analyser les importants développements tant politiques et législatifs que jurisprudentiels entre 1969 et 1973 : au cours de ces quelques années, les cours canadiennes ont rendu pas moins de 23 décisions qui portent indirectement ou incidemment sur des questions du droit des traités et du droit international public. Il en est résulté la révision de certains chapitres et une nouvelle conclusion générale, ainsi que le remaniement de certaines annexes qui, couvrant 100 pages, constituent des sources de renseignements nouvelles et d'une grande utilité pour les chercheurs et les praticiens du droit. Ainsi, les six pages de l'annexe IV, « Rôle du parle-

ment canadien à l'égard des traités signés en 1960 », ont été remplacées par un appendice IV intitulé : « International Treaties and Parliament (1972) » et comportent 32 pages. L'annexe VII, « Exemples de lois fédérales canadiennes... (1907-1968) » (36 pages), devenue l'appendice VII (51 pages) est intitulée « Table of Public Statutes (Canada) Related to International Law and Treaties (1907-1972) ». L'appendice VIII, qui énumère par ordre chronologique - ce qui est fort utile - les décisions judiciaires anglaises et canadiennes mentionnées par l'auteur et qui vont de 1737 à 1973, atteste de l'étendue de la recherche entreprise par Mme Jacomy-Millette.

Le grand mérite de cet ouvrage, et de son auteur, a déjà été relevé dans les préfaces aux éditions française et anglaise. « L'analyse de Mme Jacomy-Millette, écrit M. Rousseau, est exemplaire. Et ce livre est un véritable travail de bénédictin... En ne se limitant pas à une exégèse encore une fois impressionnante par son ampleur, de la pratique canadienne d'introduction et d'application des traités et en montrant que les développements imprévisibles de celles-ci sont fonction d'une évolution générale... Mme Jacomy-Millette a donné à son étude une raisonnable qui déborde singulièrement le cadre initial de son propos. » Et M. Donat Pharand note : « Reference to (the main French language) Newspapers is particularly helpful to assist the reader in understanding the political context of Quebec's claims in the field of treaty-making. Her analysis of the Ottawa-Quebec controversy on this point is refreshingly objective and makes a most valuable contribution to the existing literature on the question... There is no doubt that this scholarly work, on a subject which is at the juncture of international and constitutional law, should be of great interest not only to academics, government officials, diplomats and lawyers, but also to all those interested in basic problems of federalism. »

Je trouve au travail de Mme Jacomy-Millette un troisième mérite. Elle ne s'est pas

limitée à examiner en détail, la répartition du droit international entre le Canada et les provinces, eu égard aux modifications aussi bien de la réalité politique, nationale et internationale, que du droit canadien : ce sujet ne remplit qu'une centaine de pages, d'un livre qui en comporte quatre fois plus. Elle s'est aussi penchée avec un même intérêt et une documentation minutieuse sur la manière dont s'exerce le contrôle du parlement sur la mise en vigueur du traité, et celui des cours de justice sur leur application et interprétation. Sans parler de ses analyses pertinentes de la hiérarchie des sources en droit public canadien. En effet, les antagonistes du récent débat concernant la primauté des principes et règles du droit international sur le droit canadien, constitutionnel ou simplement public, ont tout intérêt à lire les pages que Mme Jacomy-Millette y a consacrées dans la section I du chapitre III, partie III.

Aussi bien la simple énumération des titres des quatre parties du livre (part I : Historical Background and Definitions ; part II : The Treaty-Making Power of the Executive Branch of Government : the Conclusion of International Treaties ; part III : Parliament and Treaty Matters ; part IV : The Function of the Judiciary with Respect to Application of Treaties) et de leurs têtes de chapitres ne rend donc pas compte du domaine très vaste auquel s'étend l'ouvrage. Car il y a d'innombrables sous-sections consacrées à l'analyse approfondie d'un sujet donné. Exemples : l'auteur, à juste titre, traite séparément de l'exercice du pouvoir international vu et pratiqué par les provinces anglophones, et de la pratique et des revendications du Québec, le tout étayé par des références aux faits et pratique ainsi qu'aux débats parlementaires, à la doctrine et à la jurisprudence. Quant il s'agit du contrôle politique du parlement fédéral sur la conclusion et la mise en vigueur de traités et d'instruments internationaux le lecteur apprend que ces instruments se divisent, quant à leur portée politique, en sept catégories, et en douze « catégories de substan-

ce », chacune d'elles avec ses particularités et ses propres problèmes juridiques. Bref, il n'y a guère d'aspect du « droit canadien des traités » qui n'ait été examiné et documenté par l'auteur.

Dans le contexte politique de 1977, le lecteur cherchera avant tout à se renseigner sur l'évolution du pouvoir international du Canada et de ses provinces, dont, nous l'avons dit, Mme Jacomy-Millette retrace minutieusement l'évolution sur la scène internationale et nationale. On apprendra donc que la personnalité internationale du Canada, colonie devenue dominion, devenue personne autonome du droit des gens, s'est affirmée par les faits avant d'être reconnue par le droit, anglais et canadien ou international. À la Conférence de la paix de 1919, le Canada participait aux côtés de la Grande-Bretagne, et petit à petit revendiquait et affirmait enfin son propre pouvoir international; de cette longue marche Mme Jacomy-Millette donne de nombreux exemples dans la première partie de son ouvrage. Tout s'est fait de façon pragmatique, sans discours sur les grands principes de droit et sans l'invocation de droits naturels, ce qui est aussi le propre de cette institution particulièrement anglaise ; la *Common Law*, selon un vieux dicton, *muddles through from case to case but achieves results*. C'est aussi de cette façon qu'ont évolué les rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces anglophones en ce qui concerne l'exercice du pouvoir international. Quand le premier ministre de la Colombie-Britannique ne veut rien savoir du traité relatif au fleuve Columbia que le Canada a signé le 17 janvier 1961, il n'invoque pas les droits ni le prétendu pouvoir de sa province. Il dit simplement « Non ». De sorte que le gouvernement fédéral doit s'engager dans des négociations prolongées avec le gouvernement des États-Unis afin d'aboutir le 8 juillet 1963 à un protocole additionnel qui sera complété le 22 janvier 1964 par un échange de lettre. Ce sont ces instruments que le parlement fédéral accepta d'approuver, quand ils

avaient trouvé l'agrément de la Colombie-Britannique.

À propos de l'approche purement pragmatique, notons aussi l'impressionnante liste que l'auteur fournit d'accords conclus entre une province ou une ville canadienne et un État ou une ville des États-Unis – accords qui, sans statut ni valeur en droit des gens, existent, sont respectés et si besoin est, amendés sans autres formes de procès.

Par contre, les Québécois, logiciens et fiers de leur droit civil, quand ils veulent affirmer le pouvoir international de leur province, s'engagent dans des luttes juridiques qui répugnent aux « gens pratiques ». Comme l'a fait l'Ontario, le Québec a créé des « maisons » de représentation à l'étranger, sans demander avis ou agrément au gouvernement fédéral. Il en va autrement quand il s'agit d'ouvrir une délégation québécoise à Paris et de conclure un accord culturel avec la France. Le Canada n'entend ni abandonner ni limiter son pouvoir international et trouve une solution « pratique » qui consiste à signer avec la France un traité cadre (*umbrella treaty*) autorisant celui conclu par le Québec. Ce qui montre que, tout comme la Grande-Bretagne, quand le Canada n'avait pas encore de personnalité internationale autonome, le Canada trouve moyen de s'accommoder avec une nouvelle réalité sociale et politique. Aussi bien Mme Jacomy-Millette, dans sa nouvelle conclusion suggère d'institutionnaliser un mécanisme d'accommodation qui tiendrait compte des approches différentes des provinces anglophones et du Québec en ce qui concerne le service du pouvoir international. « It is therefore desirable, écrit-elle, to establish cooperative machinery sufficiently flexible to adapt to changing conditions, but organized on a permanent basis. A federal-provincial secretariat for international relations, assisted by permanent commissions specializing in the principal fields of interest, might provide a viable solution to these difficulties... in cases of doubt, dispute or confrontation, settlement of the legal aspects of these political problems should

be entrusted to a supreme arbiter... » Cet arbitre suprême devrait être, selon elle, la Cour suprême du Canada, après un remaniement de sa structure, de la procédure de nomination de ses membres.

La répartition traditionnelle du pouvoir international entre le Canada et les provinces a été influencée au détriment de celles-ci par des décisions de principe rendues par le comité judiciaire du Conseil privé siégeant à Londres loin de la réalité canadienne et faisant parfois fi des décisions judiciaires rendues par la Cour suprême du Canada, comme le montre notamment l'affaire des conventions internationales du travail. Or, curieusement, devenue souveraine en 1949, la Cour suprême du Canada, alors qu'elle n'hésite pas à s'engager sur la voie d'une jurisprudence réaliste, n'a pas réussi à s'affranchir pleinement des règles établies par son ancien censeur dans l'interprétation de cette loi britannique qui sert de constitution au Canada. D'autre part, n'est-il pas assez paradoxal que, dans l'époque où la tendance était vers le renforcement du pouvoir central, le comité judiciaire est tenu à limiter le pouvoir international du Canada (sans pourtant en reconnaître un aux provinces) et qu'à l'époque de la « régionalisation », quand les provinces affirment leur particularisme et revendiquent un plus grand et plus net contrôle de leurs affaires, on n'ait pas encore trouvé moyen de tirer les conséquences logiques de la limitation du pouvoir international du Canada décrétée par le juge londonien !

René MANKIEWICZ

Droit, Montréal

KURODA, Yasumasa, *Reed Town, Japan : A Study in Community Power Structure and Political Change*, Honolulu, The University Press of Hawaii, 1974, 283p.

Dans cet ouvrage, l'auteur poursuit un double but : d'une part, il tente d'analyser la structure du pouvoir dans une petite ville