

# Le rôle des provinces dans les relations internationales

## Role of Provinces in International Relations

Annemarie Jacomy-Millette

Volume 10, Number 2, 1979

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700942ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700942ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Jacomy-Millette, A. (1979). Le rôle des provinces dans les relations internationales. *Études internationales*, 10(2), 285–320.  
<https://doi.org/10.7202/700942ar>

Article abstract

Within the shifting context of international relations — official and transnational - of the last quarter of the XX<sup>th</sup> century, it would be appropriate to take a fresh look at the opening of federal states with special emphasis on the Canadian provinces. This opening poses political, economic, social, cultural and juridical problems, both national and international. The author conceptualizes the problem in three aspects : international organizations, international representation and international treaties. She offers suggestions and recommendations with a view to a greater decentralization of Canada's foreign policy.

## LE RÔLE DES PROVINCES DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Annemarie JACOMY-MILLETTE \*

### *ABSTRACT – The Role of Provinces in International Relations*

*Within the shifting context of international relations – official and transnational – of the last quarter of the XX<sup>th</sup> century, it would be appropriate to take a fresh look at the opening of federal states with special emphasis on the Canadian provinces. This opening poses political, economic, social, cultural and juridical problems, both national and international. The author conceptualizes the problem in three aspects: international organizations, international representation and international treaties. She offers suggestions and recommendations with a view to a greater decentralization of Canada's foreign policy.*

\* \* \*

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale des changements importants se sont produits dans la communauté internationale, le « village global » d'aujourd'hui qui a remplacé les sociétés closes d'antan. On note, en particulier, l'accroissement des liens internationaux dans différents domaines, économiques, commerciaux<sup>1</sup>, sociaux, culturels et politiques, accélérés par l'efficacité croissante des réseaux internationaux de communication et de transport et, plus globalement, par les progrès de la technologie. Il est une interdépendance qui se traduit à la fois par la solidarité mécanique, ou d'intérêts, mais aussi par des conflits, des clivages économiques et politiques, internes et externes. Il est un plus grand nombre d'acteurs sur la scène internationale, autrefois occupée presque exclusivement par les États souverains ; notons, par exemple, la prolifération des organisations

---

\* *Directeur de recherche, Centre québécois de relations internationales, Université Laval, Québec.*

L'auteur a étudié cette question dans un certain nombre d'ouvrages et articles ; voir notamment : « L'État fédéré dans les relations internationales contemporaines : le cas du Canada », 14 *Annuaire canadien de droit international*, 3-56 (1976).

1. « La croissance extraordinaire des échanges commerciaux et des investissements directs est une des caractéristiques marquantes de l'économie mondiale depuis la guerre », Conseil économique du Canada, *Pour un commun avenir*, 1978.

internationales, l'importance des multinationales et de différents groupes de pression transnationaux. La communauté internationale cherche à définir un nouvel ordre international où l'État-nation reste encore tout-puissant mais où de nouvelles formules d'association sont à l'étude. On parle d'intégration, de gouvernement mondial mais aussi du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ce qui va en sens contraire.

Parallèlement à ces changements internationaux, une évolution, parfois un éclatement, se produit à l'intérieur des États contemporains où l'État est amené à intervenir dans maints secteurs, en particulier dans le contexte actuel de récession économique et chômage qui caractérise les pays industrialisés dont le Canada, politique d'intervention annoncée déjà, dans le cas de ce pays, dans le livre blanc de 1968 sur *Le fédéralisme et l'avenir*. On parle ainsi de « crise » de l'État, qu'il soit unitaire ou fédéral, qui se traduit notamment par l'éveil des minorités, le régionalisme, l'affirmation de différences pour lutter contre l'uniformité, l'aliénation à l'image et à la force communes, dans le premier cas, les revendications d'une nouvelle répartition des pouvoirs de fait et de droit, dans le deuxième cas.

C'est donc vers un dépassement des concepts traditionnels que l'on se situe à la fois au plan interne et externe ; et à l'intérieur des États fédéraux, la ligne tracée entre les problèmes internationaux qui intéressent exclusivement chacun des paliers de gouvernement devient fluide dans maints exemples, d'autant plus que les domaines couverts par les relations internationales dépassent les dimensions tracées autrefois au plan interne par les dispositions constitutionnelles des États fédéraux, au plan international par les concepts de paix et guerre et se situent en grande partie dans les problèmes quotidiens du culturel, du social et de l'économique.

La politique étrangère du Canada a fait l'objet d'une nouvelle évaluation et d'une révision depuis l'arrivée au pouvoir sur la scène politique fédérale de Pierre Elliott Trudeau<sup>2</sup>. Elle tend à une affirmation du fait national et de l'intérêt national, qui se traduit par la recherche d'une diversification des liens avec l'étranger, en particulier pour éviter une trop grande dépendance au double plan économique et culturel à l'égard du puissant voisin américain<sup>3</sup>. Le gouvernement fédéral a posé en 1970 le principe que la politique étrangère du Canada devait être le prolongement de la politique nationale sur la scène internationale. Les provinces, en majorité, ont pris une orientation parallèle. Leurs propres impératifs

2. Voir Canada, ministère des Affaires extérieures, *Politique étrangère au service des Canadiens*, 6 brochures (Livre Blanc), Information Canada, 1970, et les nombreux commentaires de la doctrine, par exemple : H. VON RIEKHOFF, « Une analyse des objectifs de la politique étrangère canadienne », dans *Le Canada sur la scène internationale* (Paul PAINCHAUD, éd.), 1977 ; « Canada's Foreign Policy », 26 (1) *International Journal* 1970-71 ; « Trudeau and Foreign Policy » 33 (2) *International Journal* 1978 ; D. M. PAGE, *A Bibliography of Works on Canadian Foreign Relations*, 2 vols, 1973 et 1977.

3. Cf. le lien entre la troisième option et la recherche d'une identité nationale, différente de celle des États-Unis.

« nationaux », c'est la terminologie du Québec, ou économiques « régionaux » pour toutes les provinces, doivent s'intégrer dans la formulation globale de la politique étrangère du Canada<sup>4</sup>. Et c'est sur ce point précis qu'une divergence fondamentale apparaît : pour Ottawa, le concept de politique nationale en matière étrangère équivaut à l'équation « nation = fédéral », alors que pour certaines provinces, en particulier les plus riches (potentiellement ou réellement), « national = fédéral plus provincial ».

La politique internationale du Canada doit-elle être définie par Ottawa, après consultation éventuelle et sur une base *ad hoc* des provinces pour les domaines et questions qui relèvent de leur compétence, ou les intéressent, ou doit-elle être définie par un consensus des onze gouvernements et, de ce fait, par un dépassement du niveau fédéral qui, sur ce point, serait placé horizontalement à côté des provinces, préfigurant à la limite le « commonwealth » proposé par le politologue Gérard Bergeron<sup>5</sup> ? C'est bien le nœud du problème en cette matière.

Parmi les grandes orientations de la politique étrangère du Canada, deux d'entre elles ne posent pas véritablement de problème, et ne créent pas de conflit entre Ottawa et les provinces : elles s'articulent autour des idées de paix et sécurité, mais les quatre autres propositions s'inscrivent dans le « quotidien » – plus provincial que national : stimuler la croissance économique, maintenir l'harmonie du milieu naturel et enrichir la qualité de la vie, enfin promouvoir une plus grande justice sociale – impliquent plutôt l'action des provinces dans son actualisation interne et externe, quitte à dépasser ce stade, en un deuxième temps, par une formulation globale tenant compte des intérêts – cependant parfois divergents – des provinces.

Quels sont concrètement les problèmes qui créent des conflits ? On peut les grouper en trois projections externes de la politique interne :

1. la représentation internationale (diplomatique ou transnationale) ;
2. la participation aux organisations internationales ;
3. la conclusion des traités et leur mise en œuvre interne,

qui mettent en jeu le concept éventuel de personnalité internationale des États fédérés, ce qui peut sembler une hypothèse d'école, car ce qui compte en fait, c'est le pouvoir et réciproquement la reconnaissance, tant par la fédération que par les pays tiers, d'une compétence, d'un pouvoir d'agir sur la scène internationale et, en dernière analyse, le comportement des acteurs des relations internationales, principalement les États mais également les organisations internationales et les différents groupes de pression internationaux.

4. Voir Claude MORIN, « La politique extérieure d'une nation est au service de ses objectifs internes », *Études internationales*, vol. IX, n° 2, 1978, p. 283.

5. « Le Commonwealth nouveau serait fait de l'Association d'un État du Canada, fédéral, et donc décentralisé, et d'un État du Québec unitaire et donc centralisé... Seul le Commonwealth aurait la pleine souveraineté au plan du droit international », *L'indépendance : oui, mais...*, Montréal, Éditions Quinze, 1977, p. 170.

## I – LES ORIGINES DU CONFLIT

Avant d'aborder chacun des trois points en question, il convient de tracer les grandes lignes de cette controverse au double plan des faits et du droit.

### A – Les faits

Les revendications des provinces en matière de relations internationales ne peuvent pas être isolées du contexte politique interne. Elles s'inscrivent dans la « crise » actuelle de l'unité canadienne, latente selon certains depuis la création même de la fédération à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, accusée depuis l'arrivée au pouvoir sur la scène provinciale québécoise du parti québécois dirigé par René Lévesque dont l'objectif est posé dans les termes « souveraineté–association » qui s'inscrivent dans la recherche d'une nouvelle formule associant « la souveraineté » politique du Québec (le terme souveraineté doit être précisé) et l'association économique avec le reste du Canada, les scénarios possibles envisagés par les acteurs de ce conflit, l'État fédéral, le Québec et les autres provinces, allant de la sécession du Québec à la reconnaissance d'une place distincte de la province dans la fédération. On cherche donc à définir de nouveaux rapports internes qui se situent au point de convergence – s'il en est – des solutions proposées par les tenants d'options opposées, rapports qui, cependant, ne peuvent être tracés d'une manière définitive mais doivent se présenter comme un cadre général susceptible d'assimiler les changements qui se produiront obligatoirement au cours des ans, sur la scène internationale comme au pays.

Les revendications présentées par les provinces en matière internationale s'inscrivent donc dans cette situation. Elles se sont dégagées progressivement, tout d'abord au cours des années soixante sous l'impulsion du Québec alors dans la phase de « révolution tranquille » nourrie par un nationalisme qui prend ses racines dans le passé<sup>6</sup>, et par une affirmation de la spécificité culturelle du fait français dans la fédération, spécificité que l'on désire d'autant plus affirmer qu'elle semblait menacée par l'environnement anglophone qui constitue une majorité écrasante. Mais les revendications culturelles sont aussi le fait des secteurs anglophones du pays, en particulier de l'élite qui cherche à se définir par rapport à la culture américaine, comme en témoignent, dans *Survival*, par exemple, Margaret Atwood, ou au plan concret l'affaire du *Reader's Digest* et du *Time*<sup>7</sup>.

Ces revendications provinciales ont pris un nouvel essor dans le contexte des bouleversements, apportés ou souhaités, dans les relations économiques internationales, en particulier devant l'urgence de définir une position canadienne aux

6. Voir, par exemple, Léon DION, *Nationalismes et politique au Québec*, 1975.

7. Voir Janice L. MURRAY (éd.), *Canadian Cultural Nationalism*, 1977, pp. 15ss. et 55ss ; cf. « It is sometimes forgotten in this country that English Canada also has a culture that it is determined to preserve. It is a culture that distinguishes us from our American cousins in very real ways », premier ministre de la Nouvelle-Écosse, G. A. REGAN, 19<sup>e</sup> conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, 9–12 août 1978 ; voir aussi Gérard BERGERON, « N'ayant pas fait de guerre d'indépendance, ni brûlé quelque Bastille, les Canadiens mirent du temps à se reconnaître entre eux... », dans *Le système politique du Canada*, Louis SABOURIN (éd.), 1970, p. 393.

négociations successives – *Tokyo round*, notamment – de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*GATT*), position qui doit tenir compte d'une double dimension, nationale et provinciale.

Le Canada considéré globalement est à la fois producteur et exportateur de matières premières, et consommateur et industrialisé. Il est donc placé dans une situation ambivalente à la charnière des pays en voie de développement et des pays industrialisés<sup>8</sup>. Les provinces ont à la fois des intérêts parallèles et divergents. Les premiers sont inscrits dans la lutte contre l'envahissement progressif par le fédéral – notamment par le biais du pouvoir de dépenser – du champ de compétence provinciale, concurrente et des zones « grises », dans maints domaines : éducation, culture, communications, affaires sociales, affaires urbaines, ressources naturelles, et contre le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux<sup>9</sup>. Les seconds sont fonction de leurs niveau et structure économiques, qui les conduisent à préconiser des politiques souvent opposées en matière de tarifs douaniers, globaux ou sectoriels. Les impératifs et diversités économiques sont accusés par les données géographiques – l'immensité du pays et les liens « verticaux » naturels Canada–États-Unis – et démographiques – la faiblesse relative de la population et de ses possibilités de renouvellement – baisse du taux de natalité et perspectives limitées d'immigration qui diffèrent d'ailleurs selon les provinces. On ajoute également comme facteur conflictuel le poids du phénomène bureaucratique, c'est-à-dire la prolifération des administrations et un début d'institutionnalisation administrative provinciale dans ces domaines<sup>10</sup>, auquel correspond la création d'une direction des relations fédérales-provinciales au ministère des Affaires extérieures, ou plus globalement l'augmentation du nombre des technocrates et bureaucrates fédéraux.

Les revendications en matière de politique commerciale internationale, qui traduisent les impératifs et intérêts des groupes de pression du secteur économique relevant à la fois de l'État fédéré et de l'État fédéral, sont donc le fait non seulement du Québec mais aussi des neuf autres provinces, en particulier, mais pas exclusivement les provinces industrialisées ou riches aujourd'hui en ressources

8. D'où le rôle particulier qu'il pouvait tenir en assumant la co-présidence de la Conférence Nord-Sud sur la coopération économique internationale, organisée à Paris de décembre 1975 à juin 1977 ; voir A. R. M. RITTER, « Conflict and Coincidence of Canadian and Less-Developed Country Interests in International Trade in Primary Commodities », Conseil économique du Canada (Coll. Documents, n° 109), mars 1978.

9. Une étude récente de l'ÉNAF relève 197 chevauchements de programmes québécois et fédéraux, *Le chevauchement des programmes fédéraux et québécois* (vol. I) ; *Analyse des conséquences du chevauchement des programmes fédéraux et québécois* (vol. II), Germain JULIEN et Marcel PROULX, 22 juin 1978 ; voir le « Nouvel exposé des points de vue de l'Ontario sur le Canada et la Constitution » à la 19<sup>e</sup> conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, 9-12 août 1978 et, notamment : « L'Ontario engage le gouvernement fédéral à faire preuve de sa bonne foi... en entreprenant dès maintenant de réduire ses interventions dans un nombre beaucoup trop considérable de secteurs où ses empiètements dans les domaines de compétence provinciale se sont faits sans consultation avec les provinces et sans leur accord. »

10. J. P. MEEKINSON, « Provincial Activity Adds New Dimension to Federalism », version française dans *Perspectives internationales*, mars-avril 1977.

minières ou énergétiques<sup>11</sup>. Les problèmes au sein de la fédération canadienne sont donc nés des activités transnationales des provinces, en particulier du Québec.

C'est au cours des années soixante que la controverse a débuté. Les faits sont bien connus et ont été rapportés par maints auteurs<sup>12</sup>. Le Québec, pionnier en la matière, sous les gouvernements de Jean Lesage, libéral, Daniel Johnson et Jean-Jacques Bertrand, unionistes, revendiquait son entrée sur la scène internationale, par une participation aux conférences et organismes internationaux – alors surtout de la francophonie – et la conclusion d'ententes internationales dans les domaines relevant de la compétence législative provinciale. Il conclut, en particulier en 1964 et 1965, des ententes culturelles avec la France, vigoureusement critiquées par les autorités fédérales qui les valident cependant par des accords ou échanges de lettres avec ces pays, tout en affirmant l'exclusivité de la compétence fédérale en matière de politique étrangère et de liens formels avec les États et autres sujets de droit international. Ces accords sont suivis d'autres ententes dont les ententes Johnson-Peyrefitte de septembre 1967 qualifiées de « procès-verbal des décisions arrêtées dans le secteur de l'éducation et de la culture ».

La controverse Canada-Québec se poursuit au niveau des faits et des déclarations publiques, à partir de 1968, au sujet de la représentation du Québec aux conférences et organisations internationales. Elle se concrétise dans la publication de rapports et livres blancs présentant les parties au conflit, concrétisé par les incidents de la participation du Québec aux rencontres de Libreville (Gabon), Paris, Kinshasa (Congo) ou encore Niamey (Niger), et Québec en 1968-71. Livres blancs canadiens et documents de travail québécois de 1968-69 constituent encore aujourd'hui les textes de base<sup>13</sup>. De longues négociations permettent de trouver des solutions de compromis à l'égard, par exemple, de la participation du Québec comme « gouvernement participant » la nouvelle Agence de coopération culturelle et technique<sup>14</sup>. Le Québec obtient la présidence

11. Voir, notamment, les publications de T. A. LEVY, dont « Some Aspects of the Role of Canadian Provinces in External Affairs : A Study in Canadian Federalism », thèse de doctorat, Duke University, 1974 ; P. R. (Roff) JOHANNSON, « Provincial International Activities », 33 (2) *International Journal* 357, 1978.
12. Voir bibliographie dans A. JACOMY-MILLETTE, *Treaty Law in Canada*, 1975 ; et notamment les écrits de Jacques BROSSARD, R. J. DELISLE, BORA LASKIN, Edward McWHINNEY, Claude MORIN, Jacques-Yvan MORIN, G. L. MORRIS, Louis SABOURIN, avant et après 1975.
13. *Fédéralisme et relations internationales ; Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*, livres blancs publiés par le ministère des Affaires extérieures en 1968 ; *Document de travail sur les relations avec l'étranger*, préparé par la Délégation du Québec à la conférence constitutionnelle, Québec, 5 février 1969 ; *Confederation Challenge : Background Papers and Reports*, volumes I et II, Toronto, 1967 et 1970.
14. Voir A. JACOMY-MILLETTE, « International Diplomatic Activity of Canadian Provinces, with Emphasis on Quebec Behaviour », 7 (1) *Revue générale de droit* 7 (1976) ; McWHINNEY, « Canadian Federalism and the Foreign Affairs and Treaty Power : The Impact of Quebec's Quiet Revolution », 7 *Annuaire canadien de droit international*, 3 (1969) ; Louis SABOURIN, *Canadian Federalism and International Organizations : A Focus on Québec*, 1971 ; « Ottawa et Québec dans l'Agence : une coopération à inventer », *Perspectives internationales*, janvier-février 1972.

de la délégation canadienne aux conférences francophones des ministres de l'Éducation, et de la Jeunesse et des Sports<sup>15</sup>, ou encore, après une sorte d'accord, un « siège » *de facto* dans la délégation canadienne aux conférences générales de l'OIT.

Le conflit, latent, s'atténue quelque peu sous le gouvernement libéral québécois de Robert Bourassa<sup>16</sup>, jusqu'à l'arrivée au pouvoir en novembre 1976 du parti québécois dirigé par René Lévesque. On assiste depuis lors à une progression dans l'escalade du conflit – liée au problème interne – et à une volonté d'ouverture du Québec au monde francophone, mais aussi à d'autres secteurs géographiques et linguistiques de la communauté mondiale, en particulier les États-Unis et l'Europe dans son ensemble. Le conflit se révèle à l'occasion de divers incidents : discours de René Lévesque devant l'*Economic Club* de New York en janvier 1977 ; participation du Québec aux conférences internationales de mars 1977 représenté à Mar del Plata à la conférence des Nations unies sur la gestion de l'eau par le ministre délégué à l'Environnement, Marcel Léger, à Bruxelles à la conférence des ministres de l'Éducation des pays francophones par le vice-premier ministre et ministre de l'Éducation, Jacques-Yvan Morin, dans le cadre de la délégation canadienne dans les deux cas, mais en refusant la présidence de la délégation dans le deuxième ; dîner d'État offert par le Premier Ministre québécois, fin mars 1977, à une vingtaine d'ambassadeurs et aux secrétaires généraux du Commonwealth et de l'ACCT à l'occasion d'un colloque universitaire organisé à Québec ; visite officielle du premier ministre québécois, René Lévesque, à Paris en novembre 1977, suivie d'un accord franco-québécois prévoyant une rencontre annuelle des premiers ministres ; ouverture d'un bureau québécois du tourisme à Washington et projet d'ouverture d'une délégation générale à Dakar. Tous ces événements constituent en 1977-78 des jalons qui alimentent la controverse Ottawa-Québec sur la répartition des compétences entre la fédération et les provinces en matière extérieure dont l'importance est soulignée par le lien que les deux niveaux de gouvernement établissent entre les revendications internes et externes.

La thèse défendue par le gouvernement du Québec est précisée par des déclarations récentes. Globalement, deux principales tendances marquent les relations internationales du Québec : *continuité*, c'est-à-dire adhésion au passé, aux données historiques, mais également géographiques, et *croissance*, regard

15. Le Québec déclare qu'il jouit d'un droit d'identification et de parole en son nom propre au sein de la délégation canadienne, ce qui est nié par les autorités fédérales qui affirment que le Québec n'a aucun statut spécial à ces conférences.

16. Ainsi, dans le rapport d'activités 1975-76 de la direction des organisations internationales du ministère des Affaires intergouvernementales (Québec), il est précisé : « Le Québec est plus attaché à sa présence aux réunions internationales, à la cueillette de l'information dont ont besoin ses ministères et ses organismes publics pour leur bon fonctionnement dans le champ de leurs compétences et de leurs activités... qu'à la conquête formelle de statuts. Ceci ne s'applique naturellement pas à l'Agence de coopération culturelle et technique où les enjeux sont pour le Québec d'une nature telle qu'il ne saurait abandonner le statut qu'il y a acquis. »



tourné vers l'avenir, se traduisant par de nouveaux contacts directs avec l'extérieur, officiels ou transnationaux. Ainsi s'exprime Claude Morin, le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, lors d'une allocution prononcée le 7 mars 1978 devant les membres de la section de Québec de l'ICAI<sup>17</sup>. Les liens avec l'Europe – poids du passé mais aussi projets d'avenir –, avec les États-Unis, conditionnés par la géographie et l'économie, constituent une réponse aux besoins du Québec en matière culturelle (le mot culture étant pris dans son acception la plus large), sociale, économique et politique. Le premier ministre, René Lévesque, souligne dans plusieurs interventions le désir du Québec d'ouverture sur le monde qui s'appuie sur « une plus grande affirmation de sa propre personnalité nationale ». En mars 1977, par exemple, il confirme son intention de « multiplier les voies d'accès [du Québec] aux organisations internationales<sup>18</sup> ». Et il reprend l'argument développé par ses prédécesseurs en ces termes :

L'affirmation forte et constante de notre langue et de notre culture francophones est essentielle à notre existence, voire à notre survie comme peuple ou nation en Amérique du Nord. Cette nécessité explique les relations privilégiées que nous entretenons déjà avec les gouvernements francophones d'Europe et d'Afrique<sup>19</sup>.

Comme l'écrivait Louis Sabourin au printemps 1977,

Essentiellement l'action internationale québécoise constitue une expression et une recherche d'une compétence plus vaste en vue d'affirmer l'identité du Québec et de favoriser son développement...<sup>20</sup>

Tout en adoptant une position différente à l'égard à la fois de l'unité canadienne et de la conduite globale de la politique étrangère du Canada<sup>21</sup>, les autres provinces soutiennent cependant le gouvernement du Québec dans certaines de ses revendications, au premier chef économiques<sup>22</sup>. Les gouvernements provinciaux reconnaissent, avec plus ou moins de force selon le cas, depuis le début du conflit Ottawa-Québec, non seulement la suprématie du gouvernement fédéral en matière extérieure mais également sa compétence exclusive pour établir les liens « formels » avec États étrangers et organisations internationales, qu'il s'agisse de représentation internationale, participation aux activités des organismes internationaux ou de conclusion de traités. Lors des différentes rencontres

17. Le texte de la conférence est reproduit dans *Études internationales*, vol. IX, n° 2, 1978, p. 281, sous le titre « La politique extérieure du Québec » ; une conférence de Jacques-Yvan MORIN donnée également sous les auspices de l'ICAI, le 2 décembre 1975, à l'Université Laval, sur *La politique étrangère d'un Québec enfin souverain*, annonçait déjà cette orientation.

18. Allocution prononcée au dîner du 30 mars 1977 devant 21 ambassadeurs et les secrétaires généraux de la Francophonie et du Commonwealth.

19. Lettre du 5 mai 1978, Conférence de presse du Premier Ministre, 12 mai 1978.

20. « L'action internationale du Québec », *Perspectives internationales*, mars-avril 1977, p. 3. Cette action internationale est jugée dangereuse par une partie de la doctrine anglophone : « In fact, no other aspect of our national existence so clearly defines our national status as does our relation to the rest of the international community. » : G. L. MORRIS, « Quebec and Sovereignty : The Interface Between Constitutional and International Law », dans *The Constitution and the Future of Canada*, 1978 Special Lectures of the Law Society of Upper Canada.

fédérales-provinciales ou interprovinciales organisées dès 1967 en vue de réviser la constitution fédérale, les gouvernements précisent leur point de vue. Les propositions vont de l'affirmation péremptoire de la compétence exclusive « formelle » de l'État fédéral seul habilité à « parler au nom du peuple canadien dans la communauté mondiale », et « seul compétent à contracter des obligations légales avec des États étrangers ou des personnes internationales » (Nouveau-Brunswick)<sup>23</sup>, à la position plus nuancée du gouvernement ontarien formulée de la manière suivante : « le Canada devrait avoir la responsabilité principale des relations internationales de tous les gouvernements du Canada. » De même, Terre-Neuve et la Saskatchewan estiment que la Constitution doit reconnaître « la primauté du gouvernement central dans le domaine des affaires internationales <sup>24</sup> ».

Cependant, dans les modalités d'application du principe de suprématie fédérale, figure tant en 1968-69 qu'en 1978 la revendication d'un *input* provincial et de l'établissement d'un consensus dans la formulation de la politique étrangère du Canada à l'égard des questions qui relèvent constitutionnellement de la compétence législative des provinces et qui présentent un intérêt primordial pour ces unités. Cette revendication est exprimée avec force principalement par l'Ontario, l'Alberta et la Colombie britannique, rejoignant en cela le Québec. En 1968, l'Ontario soumet la proposition suivante :

La constitution devrait prévoir la participation des provinces aux décisions de politique extérieure concernant les domaines qui relèvent de leur compétence... La constitution doit contenir des dispositions précises au sujet des mécanismes officiels par lesquels le gouvernement central aura des consultations régulières et étroites avec les provinces et par lesquels les provinces feront connaître leur point de vue, surtout sur les questions relevant de leur compétence ou pouvant de quelque façon les influencer.

En 1978, ces questions primordiales pour toutes les provinces appartiennent au domaine économique et, à cet égard, les provinces, réunies en février 1978 à Ottawa avec les représentants fédéraux et en août 1978 à Regina pour une conférence interprovinciale <sup>25</sup>, réclament l'élaboration conjointe d'une stratégie économique nationale et une participation à la formulation de la position canadienne dans les instances internationales du *GATT*. Elles demandent également de tisser directement leurs propres réseaux de relations avec des entités étrangères – réseaux transnationaux – ou réseaux officiellement internationaux. À la conférence fédérale-

21. Le nationalisme des Canadiens anglophones est plus territorial – sorte de droit de propriété – et pancanadien que le nationalisme, « vouloir vivre collectif », des Québécois.

22. Une abondante littérature porte sur ce point au cours des dernières années : ouvrages, articles de revues et de journaux, déclarations gouvernementales provinciales.

23. « Propositions présentées par le Gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux », Canada, secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes, propositions du Nouveau-Brunswick, 5 juillet 1968, Doc. n° 355, 3.22.52 et 5.18.38.

24. *Ibidem*, 0.1.2 ; 7.2.14.

25. Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, 13-15 février 1978 ; 19<sup>e</sup> Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, 9-12 août 1978.

provinciale des premiers ministres qui s'est tenue à Ottawa en février 1978, les positions des provinces « riches » – réellement ou en puissance – font ressortir la nécessité d'une concertation fédérale-provinciale préalable à la présentation de la position canadienne aux négociations du *GATT*. À la 19<sup>e</sup> Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux d'août 1978,

Les premiers ministres ont une fois de plus mis l'accent sur l'importance que comporte la tenue des négociations du *GATT* pour les provinces en tant que partenaires dans l'économie canadienne globale. Ils ont demandé que la position du Canada aux négociations de Genève soit issue de consultations complètes et concrètes entre le gouvernement fédéral et les provinces.

aux termes mêmes d'un communiqué conjoint.

En février 1978, le premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed, rappelle que

les provinces étant propriétaires de leurs ressources et ayant compétence dans les secteurs clés de l'économie, une politique nationale de l'économie ne peut se résumer à une politique fédérale. Toute politique nationale de l'économie doit découler d'un fédéralisme fondé sur la collaboration, dans son sens le plus large, sur les politiques et orientations économiques *ayant recueilli l'assentiment de toutes les parties*<sup>26</sup>.

Il ne s'agit plus de « consultation » mais de « concertation », de « consensus » qui doit permettre au gouvernement fédéral de présenter aux négociations du *GATT* un point de vue véritablement national. Le premier ministre albertain critique notamment la politique de protection douanière canadienne et se prononce contre le soutien permanent aux entreprises qui ne sont pas concurrentielles.

En août 1978, le premier ministre de la Nouvelle-Écosse estime qu'« il n'est peut-être plus possible ni souhaitable de protéger les industries traditionnelles de la concurrence extérieure » et qu'il convient de développer les secteurs où le Canada est concurrentiel<sup>27</sup>. La stratégie économique exposée par le premier ministre de la Colombie britannique va dans le même sens<sup>28</sup>. Sur ce point-là elle rejoint la position canadienne définie par le coordonnateur des négociations commerciales multilatérales, M. J. H. Warren, de la manière suivante :

Vouloir protéger indéfiniment nos industries par le biais des tarifs douaniers, c'est se condamner à être plus pauvre... Refuser le libre échange conduirait l'industrie canadienne à être dépassée par ses concurrents<sup>29</sup>.

Si l'Ontario se prononce dans le même sens, l'attitude de M. Davis à la conférence de février 1978 est cependant plus nuancée, comme d'ailleurs celle

26. L'italique est de nous. Allocution de Peter LOUGHEED à la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, Doc. 800-7/052.

27. 19<sup>e</sup> Conférence annuelle des premiers ministres, Exposé de principes sur l'économie, Doc. 850-10/019.

28. Conférence fédérale-provinciale de février 1978, Doc. 800-7/037.

29. *La Presse* (Montréal), 16 septembre 1978 ; et communiqué de presse du 11 mai 1978.

du premier ministre du Manitoba où 90% des entreprises industrielles ont moins de 100 employés<sup>30</sup>. Il souligne bien que les négociations du *GATT* doivent aboutir à des clauses de réciprocité et à une réduction des barrières commerciales non tarifaires mais il se prononce contre tout changement brusque dans le domaine tarifaire et en faveur d'une adaptation progressive de l'industrie canadienne au marché concurrentiel international dans le sens de transition<sup>31</sup>. Des mesures d'assainissement économique à court et moyen termes dans certains secteurs s'imposent donc avant d'envisager une suppression des barrières douanières à long terme. Cette proposition emporte aussi l'agrément du Québec qui demande le maintien d'une protection temporaire des secteurs mous traditionnels – textiles, vêtements, chaussures, cuir, par exemple –, l'objectif de libéralisation des échanges étant posé dans une perspective à long terme.

Ces exemples – partiels – illustrent la difficulté, mais également la nécessité, d'établir un consensus interprovincial, en une première phase, et fédéral-provincial, en un second temps, en matière économique. C'est pourquoi les provinces, notamment la Colombie britannique, l'Ontario et le Québec demandent une révision des mécanismes de consultations fédérales-provinciales afin de dépasser le niveau des rencontres multiples *ad hoc*, limitées dans le temps, et d'inclure l'idée de permanence et régularité. Il convient également d'envisager la création de structures politiques de coopération en vue d'aboutir à une prise de décision collective. Comme le souligne la Nouvelle-Écosse en août 1978,

There is a need for the institutionalization of federal-provincial consultation and co-operative administration<sup>32</sup>.

## B – Le droit<sup>33</sup>

Si les provinces demandent à participer à la stratégie économique nationale, au plan interne et dans la projection internationale du Canada, c'est essentiellement

30. Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, 13–15 février 1978, Doc. 800–7/028, et conférence fédérale-provinciale des ministres de l'Industrie, Ottawa, 30 janvier 1978, Doc. 830–45/009.
31. Le Canada exporte principalement des matières premières ou fabriquées ; les produits finis constituent 19% des exportations contre, par exemple, 48% pour les États-Unis.
32. Les consultations entre hauts fonctionnaires sont utiles ; elles doivent être à la fois maintenues et dépassées par l'établissement d'un « Conseil des premiers ministres » (Colombie britannique), un « groupe de ministres responsables... qui établira des priorités entre les réunions des premiers ministres » (Ontario). Le Québec insiste sur l'idée de continuité du processus de consultation : Doc. 800–7/037, 850–10/009 ; 850–45/006 ; 850–10/015 ; voir les recommandations de la Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver*, janvier 1979 ; voir aussi les recommandations du Comité sur la Constitution de l'Association du Barreau canadien, *Vers un Canada nouveau*, 1978.
33. Voir, pour l'étude juridique, A. JACOMY-MILLETTE, « L'État fédéral dans les relations internationales contemporaines : le cas du Canada », 14 *Annuaire canadien du droit international*, pp. 3–56 (1976) ; Jacques BROSSARD, André PATRY et Elisabeth WEISER, *Les pouvoirs extérieurs du Québec*, 1967 ; Ivan BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism*, 1973 ; Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, tome I, 1970 ; O. J. LISSITZYN, « Territorial Entities Other than Independent States in the Law of Treaties », 125 *Recueil des Cours*, Académie de Droit International, La Haye, pp. 1–92 (1968).

un problème d'ordre pratique qui doit être réglé en tenant compte de plusieurs facteurs, dont la dimension juridique, que nous examinerons dans le contexte plus général du rôle des provinces canadiennes en matière de relations internationales. La question doit être étudiée sur deux plans : le droit interne et le droit international. La plupart des constitutions contiennent des dispositions qui attribuent la compétence en matière de politique étrangère à différents organes étatiques. Les constitutions fédérales, en outre, statuent sur le niveau de gouvernement responsable. En droit interne canadien cependant, il n'est pas de dispositions constitutionnelles écrites dans ce sens. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (*BNA/AANB*), loi du parlement de Westminster adoptée en 1867 dans le contexte colonial de la deuxième partie du XIX<sup>e</sup> siècle, prévoit bien la répartition des compétences et pouvoirs législatifs entre la fédération et les États fédérés, mais il ne mentionne pas la conduite des relations extérieures. En effet, le seul article qui traite des affaires internationales est l'article 132 de l'Acte de 1867 qui envisage seulement la mise en œuvre interne des obligations engendrées par la conclusion des traités d'Empire qui relevait alors exclusivement de la compétence de la Couronne britannique et impériale, pouvoir exercé par le Cabinet britannique. Cette mise en œuvre interne, fédérale et provinciale, ressortit aux autorités centrales, Parlement et gouvernement du Canada. Même sous cet aspect limité, l'article 132 est considéré comme dépassé par les événements tant par la majorité de la doctrine que par les plus hautes instances judiciaires<sup>34</sup>. Il n'est plus question de « traités d'Empire » et le Canada a acquis la personnalité internationale pleine et entière, entre 1919 et 1931, c'est-à-dire entre la conclusion du Traité de Versailles et le Statut de Westminster<sup>35</sup>.

La Constitution canadienne ne se réduit pas à un texte. Elle comprend un corps de législation, décrets, lettres patentes, conventions de la constitution, usages et pratique et décisions judiciaires. La compétence en matière extérieure appartient à l'Exécutif, plus précisément à la Couronne, dans le cadre des pouvoirs de la prérogative royale, héritage de la *common law* incorporé dans la Constitution canadienne<sup>36</sup>. Le Canada est une monarchie constitutionnelle et, aux termes de l'article 9 de l'Acte de 1867, le pouvoir exécutif appartient au monarque

34. « Section 132 of the BNA Act is a provision whose literal terms have been overtaken by events from which there is no turning back... It is hence obsolete », *Laskin's Constitutional Law* (4<sup>e</sup> éd.), 1973, p. 218 ; voir l'affaire des *Conventions du travail* (1937) A.C. 320 ; voir cependant, pour un éventuel revirement de jurisprudence : *Francis vs The Queen* (1956) R.C.S. 618, Juge en chef Kerwin ; *Johanesson* (1952) R.C.S. 292 (Rinfret) ; *Droits miniers sous-marins* (1967) R.C.S. 792 ; *Macdonald* (1977) R.C.S. 134 ; Bonenfant, 18 C. de D. 383 (1977) : « L'étanchéité de l'A.A.N.B. est-elle menacée ? ».

35. Voir la référence sur les *droits miniers sous-marins* (1967) R.C.S. 792.

36. Voir Préambule de l'A.A.N.B., introduisant dans la constitution canadienne les principes constitutionnels du Royaume-Uni ; voir, pour définition prérogative, *Rapport O'Connor*, Sénat du Canada, 1939, p. 166 ; HALSBURY, *Law of England* (3<sup>e</sup> éd.), 1954, t. 7, p. 221 ; R. McG. DAWSON, *The Government of Canada* (5<sup>e</sup> éd.), révisée par N. WARD, 1970, p. 147. Parmi les pouvoirs de prérogative, DAWSON cite : « The power to do all acts of an international character such as the declaration of war and neutrality, the conclusion of peace, the making or renouncing of treaties, and the establishment or termination of diplomatic relations. »

(« À la Reine continueront d'être et sont par les présentes attribués le gouvernement et le pouvoir exécutif du Canada. ») La reine délègue ses pouvoirs de prérogative, sur l'avis de son Cabinet canadien, au gouverneur général. En matière de politique étrangère les pouvoirs comprennent la déclaration de guerre, et de neutralité, la conclusion de la paix, l'établissement ou la rupture des relations diplomatiques, la conclusion et la dénonciation des traités (Dawson).

En 1867, le monarque exerce ce pouvoir sur l'avis de ses ministres britanniques. Lorsque le Canada acquiert la souveraineté internationale, le roi agit en ce domaine sur l'avis de ses ministres canadiens, et ceci jusqu'en 1947. Cette année-là, par des lettres patentes, le roi autorise le gouverneur général, sur l'avis du Conseil privé du Canada, à exercer tous les pouvoirs et attributions dont il est investi à l'égard du Canada<sup>37</sup>, ce qui inclut pour notre propos les pouvoirs et attributions en matière de politique étrangère. Jusqu'en 1978 la tradition avait maintenu une distinction entre les pouvoirs et attributions exercés par le Souverain et ceux exercés par le Gouverneur général en ce domaine. Un communiqué de presse du Premier Ministre du Canada daté du 30 décembre 1977 annonce le transfert par le Souverain de toutes ses « fonctions », comme chef d'État du Canada, au Gouverneur général, tout en précisant que la constitution ne subit pas de modification. Ces fonctions, c'est-à-dire l'exercice de ce pouvoir, sont transférées au seul niveau fédéral, tout comme en 1947.

Or, dans la controverse entre Ottawa et Québec sur l'éventuelle répartition de l'exercice de la prérogative royale dans le domaine de la politique étrangère, les lettres patentes et ententes entre le Souverain et les autorités fédérales sont utilisées comme argument en faveur de l'exclusivité de la compétence fédérale<sup>38</sup>.

Cependant, cette interprétation des lettres patentes de 1947 est contestée en 1968-69 par le gouvernement du Québec qui soutient que

en matière d'exercice de la prérogative royale, le texte des lettres patentes ne peut prévaloir à l'encontre de la constitution [et que] celle-ci implique un partage de la prérogative qui correspond au partage de la compétence législative<sup>39</sup>.

Devant l'absence de texte faisant autorité dans ce domaine, les deux parties, à la fin des années soixante, s'appuient sur les décisions judiciaires. La thèse québécoise cite deux affaires de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du premier quart du XX<sup>e</sup> siècle, *Liquidators of the Maritime Bank*, de 1892, et *Bonanza Creek Gold Mining Co.*, de 1916, toutes deux portées devant le comité judiciaire du Conseil privé<sup>40</sup>. Ces décisions se prononcent en faveur du lien direct entre les provinces et la Couronne. C'est pourquoi le lieutenant-gouverneur est le représentant du Roi pour toutes les fins du gouvernement provincial. De plus, la répartition des

37. Voir Actes de l'Amérique du Nord britannique et statuts connexes, 1867-1962, préparé et annoté par Maurice OLLIVIER, 1967, p. 666.

38. Voir *Fédéralisme et relations internationales*, op. cit., pp. 14ss.

39. *Documents de travail sur les relations avec l'étranger*, op. cit., p. 18.

40. (1892) A.C. 437 ; (1916) A.C. 566.

pouvoirs exécutifs entre les deux paliers de gouvernement suit en substance la nouvelle répartition des pouvoirs législatifs. Le gouvernement québécois en conclut que les provinces ont le droit et le pouvoir de s'occuper des affaires étrangères <sup>41</sup>.

Ce raisonnement est réfuté par les autorités fédérales qui s'appuient sur des arguments tant juridiques qu'historiques. Elles citent la décision clé en matière de traités internationaux, l'affaire des *Conventions du travail*, portée successivement devant la Cour Suprême du Canada et devant le Comité judiciaire du Conseil privé <sup>42</sup>. C'est l'avis du juge en chef Duff de la Cour Suprême du Canada qui est particulièrement retenu. En effet, M. Duff nie aux provinces toute capacité d'agir officiellement sur la scène internationale. Il souligne que le Gouverneur général représente le Roi, mais que les lieutenants-gouverneurs provinciaux, tout en étant bien les représentants de la Couronne « pour certaines fins », ne la représentent pas pour les « relations avec les gouvernements étrangers <sup>43</sup> ». La thèse fédérale note également qu'en 1892 et 1916 le Conseil privé ne pouvait statuer sur un problème de conduite de la politique étrangère du Canada, qui ne se posait alors pas. Certains juristes soulignent, en outre, le caractère exceptionnel des pouvoirs dans ce domaine (Morris). De plus, le pouvoir de désaveu du fédéral est invoqué. Enfin, une partie de la doctrine, d'allégeance tant fédérale que québécoise, affirme le lien étroit qui devrait exister entre la « formation » et la « mise en œuvre » des traités, appuyant de ce fait un éventuel revirement de la jurisprudence tracée en 1937 par le Conseil privé dans l'affaire des *conventions du travail*, dont les signes précurseurs s'inscrivent dans plusieurs décisions de 1956 à 1977 <sup>44</sup>.

Les protagonistes de la fin des années soixante se réfèrent également au droit international et en particulier aux travaux de la Commission du droit international (CDI) lors de l'élaboration de la convention sur le droit des traités de 1969 <sup>45</sup>. Or la littérature juridique internationale, avant et après 1969, est divisée tant à l'égard du problème théorique – à la limite hypothèse d'école – de la personnalité internationale des États fédérés, qu'à celui d'ordre pratique de l'exercice des compétences <sup>46</sup>. Cette personnalité internationale serait reconnue seulement aux États souverains. Or seul l'État fédéral serait souverain. L'État-membre de l'État

41. Voir note 38.

42. (1936) R.C.S. 461 ; (1937) A.C. 326.

43. (1936) R.C.S. 461, à 494-496.

44. Voir, par exemple, les écrits de DUFOUR, BONENFANT (« L'étanchéité de l'A.A.N.B. est-elle menacée ? », LAFOREST (« The Labour Conventions Case Revisited »), Lord WRIGHT of DUDLEY, etc., et les opinions des juges dans *Francis* (juge Kerwin, 1956, R.C.S. 618 à 621), les *droits miniers sous-marins* (1967 R.C.S., 792), *John Macdonald* (juge Laskin, 1977 R.C.S. 134 à 168).

45. Conference on the Law of Treaties – Official Records, 1<sup>st</sup> session (A/CONF 39/11) ; 2<sup>nd</sup> session (A/CONF 39/11) ; Convention sur le droit des traités, ouverte à la signature le 23 mai 1969.

46. Voir, notamment, les travaux de la CDI, les analyses des rapporteurs J. L. BRIERLY, Sir G. FITZMAURICE, Sir H. LAUTERPACHT, Sir H. WALDOCK, et les commentaires de Charles ROUSSEAU, Paul REUTER, R. AGO, Ivan BERNIER, O. J. LISSITZYN (cf. Biblio. dans *Treaty Law in Canada*, *op. cit.*

fédéral n'étant pas souverain n'aurait donc pas de personnalité internationale. Cette souveraineté, critère de l'État, dans la doctrine traditionnelle « est conçue comme un droit subjectif inaliénable, indivisible et prescriptible ». Mais le concept de souveraineté, difficile à cerner, doit être dépassé pour notre propos par celui de compétence<sup>47</sup>. Il s'agit donc d'envisager une répartition des compétences internationales entre l'État fédéral et les États-membres, si l'on admet que l'immédiateté et l'exclusivité de ces compétences n'appartiennent pas au seul État fédéral (les États-membres sont alors des sujets de droit international), ou simplement une répartition de l'exercice de ces compétences entre les deux niveaux étatiques (l'État-membre est alors organe ou mandataire de l'État fédéral). Car ce qui est essentiel, c'est en réalité la capacité, le pouvoir effectif reconnu par l'Union fédérale et par les États tiers, c'est-à-dire le comportement des acteurs des relations internationales, que ce pouvoir soit inscrit dans des textes ou dans les faits<sup>48</sup>. Nous l'avons déjà souligné. Or la communauté internationale dans son ensemble ne reconnaît généralement une compétence dans ce domaine que dans la mesure où la constitution fédérale le prévoit, les cas limites de reconnaissance de mouvements de libération nationale précédant la constitution d'un nouvel État ou d'aval de déclaration unilatérale de sécession étant cependant mis à part et relevant de l'étude du principe « d'autodétermination » des peuples ou du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui n'entre pas dans le cadre de cette recherche.

Les personnes morales dépendant de l'État peuvent acquérir, en vertu d'une autorisation révocable du droit étatique, le pouvoir de créer et d'exécuter certaines règles du droit international... C'est une situation de ce genre que les États fédéraux font à leurs États-membres<sup>49</sup>.

Les constitutions des principaux États fédéraux, États-Unis, R.F.A., Suisse, et non des « pseudo »-États fédérés, attribuent en effet une capacité limitée et contrôlée par l'État fédéral aux États-membres en matière internationale. Nous reverrons ce point en abordant la question des traités. Le cas spécial des républiques soviétiques fédérées est, dans les textes, le plus probant mais la doctrine occidentale émet des doutes sur la valeur de témoignage de cet exemple. Dans la nouvelle constitution du 7 octobre 1977, qui reprend à cet égard les dispositions de la constitution de 1936, révisée en 1944, l'article 80 dispose :

La république fédérée a le droit d'entrer en relations avec les États étrangers, de conclure des traités avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires, de participer aux activités des organisations internationales.

47. Cf. C. ROUSSEAU, *Droit international public*, tome II, « Les sujets de droit », 1974, pp. 138ss ; Ivan BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism*, *op. cit.*

48. Voir « L'État fédéré dans les relations internationales », *op. cit.*, pp. 7ss.

49. Voir P. GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, 1953, vol. I, p. 305 ; ce qui fut confirmé par le projet d'article sur le droit des traités, à l'article 5 (2) ; voir aussi H. LAUTERPACHT, *Oppenheim's International Law : A Treatise*, 2 vol., 8<sup>e</sup> éd., 1955-57, vol. I, p. 177 : « It must be acknowledged that the member-states of a federal State can be international persons in a degree... for some purposes only. » (à rapprocher de la personnalité internationale des organisations internationales).



Les protagonistes du conflit Ottawa-Québec des années soixante ont utilisé ces exemples pour en déduire des conclusions opposées. Le droit strict ne peut donc dans son ensemble fournir des solutions. Il convient de l'intégrer dans les faits des années soixante-dix en abordant successivement les trois aspects principaux retenus pour cette recherche : représentation, organisations internationales et traités.

## II – ÉTAT FÉDÉRÉ ET REPRÉSENTATION INTERNATIONALE

Les termes « représentation internationale » couvrent essentiellement deux aspects : représentation d'un sujet de droit international par un autre sujet de droit international, ou représentation diplomatique – et consulaire – d'un sujet de droit international auprès d'un autre sujet de droit international, c'est-à-dire le droit de légation<sup>50</sup>. Ce droit constitue « une des attributions (nous dirions aujourd'hui « une des compétences ») internationales essentielles de l'État souverain » (aujourd'hui « du sujet de droit international »), selon le dictionnaire diplomatique Frangulis. L'exercice de ce droit n'est cependant pas une obligation puisque l'établissement de relations diplomatiques entre États se fait par consentement mutuel<sup>51</sup>. Le droit classique de légation a un double aspect actif et passif : envoyer et recevoir des représentants diplomatiques.

Les activités diplomatiques recouvrent une réalité mouvante – dans le temps. À la diplomatie traditionnelle des siècles passés, à la fois science et art de la représentation des États et des négociations, s'ajoutent de nouvelles dimensions rendues possibles par l'essor moderne des moyens de transport et de communications, les relations directes et privilégiées des chefs d'État et de gouvernement, les rencontres entre ministres, hauts fonctionnaires, technocrates, experts, techniciens, la diplomatie multilatérale dans le cadre régional ou universel des organisations et conférences internationales, le rôle des organisations non gouvernementales et autres groupes de pression (par exemple, Pugwash, le Club de Rome, la Commission trilatérale, ou les multinationales), ou aussi les grands *media* d'information, celle des individus, enfin les déplacements et contacts des hommes et des « peuples ». Des liens de toutes sortes se créent. Ils facilitent, ou au contraire entravent, le déroulement des négociations, à l'extérieur des rouages et des canaux publics officiels traditionnels.

Les activités diplomatiques traditionnelles qui s'articulent autour des trois termes, observer, protéger, négocier, sont liées au droit de légation, qui se situe généralement dans le contexte interétatique. Cependant, dans le passé, des entités territoriales dépendantes ou États dits « mi-souverains » ou « semi-indépendants » ont exercé ce droit, comme les anciens États vassaux et États protégés ou

50. Le droit de légation est contesté par une partie de la doctrine. Il s'agirait d'une faculté, d'un pouvoir ou tout au moins d'un droit imparfait (P. FAUCHILLE) ; voir les travaux préparatoires de la Commission du droit international de la Convention sur les relations diplomatiques.

51. Voir art. 2, Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ; et Philippe CAHIER, P. FAUCHILLE, Raoul GENÊT, par exemple.

également les Dominions de l'Empire britannique avant d'avoir acquis leur indépendance. Comme le souligne avant la Deuxième Guerre mondiale le dictionnaire diplomatique Frangulis,

selon le type étatique auquel on s'adressera le problème du droit de légation se posera d'une façon nettement originale car s'il est aisé de déterminer qui a l'exercice du droit de légation dans l'État unitaire, il est moins facile de localiser cet exercice dans le puzzle de l'État fédéral.

Les constitutions des États fédéraux hier et aujourd'hui nous donnent quelques précisions. Hier, elles permettaient parfois la représentation internationale des unités constituantes. Aujourd'hui la règle générale est la compétence des autorités centrales. Le droit de légation actif ou passif appartient à des entités territoriales décentralisées en fonction de considérations d'ordre historique ou géographique. Il se situait à l'intérieur de liens spéciaux tissés progressivement dans le cadre, par exemple, d'un Empire. Ainsi en est-il dans le cas des membres de l'Empire britannique devenu Commonwealth et des relations métropole-périphérie se traduisant par l'envoi de missions permanentes de la périphérie vers le centre, plus précisément d'agents généraux des États fédérés australiens et canadiens, avant même la constitution de la fédération dans le premier cas ; ce qui permet à Charles Rousseau d'écrire en 1973 :

[Les États australiens] exercent à titre résiduel une compétence internationale<sup>52</sup>.

Ces liens spéciaux tissés par l'histoire n'étaient cependant pas inscrits dans des textes constitutionnels. En revanche, les rapports essentiellement frontaliers, commandés à la fois par l'histoire et la géographie, de fédérations européennes, sont parfois reconnus par la constitution, plus souvent à l'égard du problème des traités que de celui de la représentation, qui procède plus d'une tradition ou usage. Tel est l'exemple de l'Empire allemand constitué autour de la Prusse en 1871 et de l'Allemagne de Weimar après la Première Guerre mondiale. En 1871 les États allemands conservent leurs chefs d'État distincts et continuent d'entretenir des légations entre eux et avec les pays étrangers, avec l'établissement d'une réciprocité. En 1919, les familles régnantes disparaissent d'Allemagne ainsi que le droit de légation distinct. Le président d'Empire acquiert une compétence exclusive internationale. Cependant se perpétue l'usage d'envoi de représentants spéciaux et la Bavière inscrit dans sa constitution un droit de représentation internationale. Ainsi la France continue d'accréditer un ministre à Munich et la Bavière entretient des relations diplomatiques avec le Vatican<sup>53</sup>. La constitution fédérale de 1949 ne reconnaît pas le droit de légation aux États-membres de la République fédérale d'Allemagne, les Länder. C'est la fédération qui assume cette responsabilité, des accords de voisinage et les concordats avec le Saint-Siège étant cependant autorisés par la constitution. Il en est de même dans la Suisse d'aujourd'hui. Nous préciserons ce point ultérieurement.

52. *Droit international public*, *op. cit.*, tome 2, p. 203.

53. Voir *Droit de légation*, dans dictionnaire Frangulis, et Bibliographie, dans Ivan BERNIER, *op. cit.*, pp. 37ss.

Aux États-Unis, il n'est pas de disposition constitutionnelle générale conférant l'ensemble des compétences internationales à un palier de gouvernement ou à un organe à l'intérieur de ces paliers. « Indeed, where foreign relations are concerned the Constitution seems a strange laconic document », selon Louis Henkin<sup>54</sup>. La constitution couvre partiellement certaines matières dont elle confère la responsabilité à l'Union fédérale, comme traités (*treaties*) à l'article 2 (2), commerce international (Art. 1 (8)), nomination des ambassadeurs (Art. 2 (2)), déclaration de guerre (Art. 1 (8)), commandement de l'armée et de la marine (Art. 2 (2)). La doctrine, suivant en cela la jurisprudence, a posé le principe de l'exclusivité de la compétence fédérale en matière de politique étrangère : « The states are unknown to foreign nations<sup>55</sup>. » En effet, « Power over external affairs is not shared by the states ; it is vested in the national government exclusively<sup>56</sup> ». Les *states* n'ont donc pas formellement le droit de légation mais les contacts et rencontres avec leurs homologues des provinces canadiennes sont nombreux et s'intègrent dans le quotidien.

L'exclusivité de la compétence fédérale dans ce domaine est marquée dans les constitutions fédérales d'Amérique latine : Brésil, Mexique, Venezuela. Elle se retrouve dans celles de deux républiques populaires européennes, Tchécoslovaquie et Yougoslavie, avec cependant, depuis la révision de 1971, une certaine participation des unités constituantes dans le deuxième exemple.

À l'inverse, les républiques fédérées d'Union soviétique ont le droit et la capacité d'entrer directement en relations avec les sujets de droit international. À la suite d'un accord établi à Yalta et dans les discussions liées à la création de l'ONU, l'Ukraine et la Biélorussie ont une représentation séparée aux Nations unies et dans les institutions spécialisées.

La Constitution canadienne, en particulier l'Acte de 1867, est silencieuse sur ces points. Néanmoins, aux origines de la fédération, des agents provinciaux sont envoyés à l'extérieur et, dans le cas du Québec, à Paris, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et de l'Ontario, à Londres au début du XX<sup>e</sup> siècle, en vue de promouvoir l'immigration et les relations commerciales.

Depuis lors, une quinzaine de délégations générales et bureaux du Québec, et aussi de l'Ontario, sont installés de par le monde, principalement depuis la fin des années soixante. La localisation géographique privilégie les États-Unis et l'Europe, sans oublier Tokyo<sup>57</sup>. D'autres provinces ont également ouvert des

54. *Foreign Affairs and the Constitution*, 1972.

55. *Ibidem*, p. 227, chap. IX, « The States and Foreign Affairs ».

56. *United States vs Pink*, 315 U.S. 203 ; *Clark vs Allen*, 331 U.S. 503 ; *United States vs Belmont*, 301 U.S. 324.

57. En novembre 1977, Québec a des délégations et bureaux à Paris, Londres, Bruxelles, Milan, Dusseldorf, Tokyo, New York, Boston, Chicago, Dallas, La Fayette, Los Angeles, Port-au-Prince, plus début 1978, Washington et Atlanta ; l'Ontario est présent à Londres, Bruxelles, Francfort, Paris, Milan, Stockholm, Tokyo, Mexico, New York, Chicago et Los Angeles, et a fermé ses bureaux de Vienne et Cleveland.

bureaux à l'étranger, soit héritage du passé, à Londres, par exemple, ou optique commerciale, les États-Unis<sup>58</sup>.

Quel est le champ d'action et la portée de ces missions provinciales ? Le Québec constitue un cas particulier. Il a, en effet, ouvert des délégations générales à vocation générale mais œuvrant plus spécifiquement dans les secteurs d'activité qui sont de la compétence constitutionnelle du Québec, dans quatre villes, Paris, Londres, Bruxelles et New York, les autres bureaux répondant généralement aux critères généraux des autres provinces qui traduisent des besoins précis internes d'ordre économique (exportations, importations, tourisme), financier (investissements, emprunts) et démographique (immigration). L'objectif global de ces délégations québécoises est de favoriser le bien-être et le développement culturel, économique et social des Québécois<sup>59</sup>. L'Alberta explique l'ouverture de ses trois missions par un intérêt traditionnel pour les questions internationales :

Alberta has traditionally had an international perspective with the result that today many government departments and agencies have on-going activities or are initiating activities with foreign governments... The province, in order to accommodate its interests in the international plane, maintains three offices abroad<sup>60</sup>.

Les agents provinciaux, tout comme les diplomates, ont pour fonction de représenter leur gouvernement, de faciliter les contacts (visites à, et de, l'étranger), d'observer et informer, c'est-à-dire de promouvoir le flux de renseignements, enfin de participer à des négociations qui facilitent, d'une part, les échanges transnationaux, d'autre part, les liens formels de la fédération. Ce sont donc essentiellement des agents d'information et des « représentants de commerce » chargés de la promotion et vente des « produits » provinciaux, donc canadiens, à l'étranger. Ils œuvrent à la fois pour leur province et pour l'ensemble du pays, la dimension régionale étant partie du tout, la dimension pancanadienne. On oublie trop souvent dans cette atmosphère conflictuelle d'aujourd'hui que promouvoir le développement économique, social et culturel d'une province, c'est en même temps promouvoir le développement du Canada et que le même homme est à la fois un citoyen de la province et du Canada. Il apporte donc la dimension nationale à la province et provinciale au pays.

La mise en place de ces structures ne devrait pas poser de problèmes majeurs, comme cela s'est produit dans le passé, pour des motifs politiques liés aux problèmes internes, c'est-à-dire le désir du gouvernement du Québec, tout d'abord d'occuper une place spéciale dans la fédération (le statut particulier), et ensuite de négocier la formule, encore peu explicitée, « souveraineté-association ». C'est plus une

58. La Nouvelle-Écosse a quatre bureaux : à Londres, Dusseldorf, New York et Portland ; l'Alberta et la Colombie britannique, trois ; la première à Londres, Los Angeles, Tokyo, la deuxième à Londres, Los Angeles et San Francisco ; le Manitoba et la Saskatchewan ont un bureau, le premier à Minneapolis, le deuxième à Londres. Voir A. JACOMY-MILLETTE, « International Diplomatic Activity of Canadian Provinces with Emphasis on Québec Behaviour », 7 (1) *Revue générale de droit* 7-23 (1976).

59. Voir la loi de 1974 du ministère des Affaires intergouvernementales.

60. Alberta, Federal and Intergovernmental Affairs, *Second Annual Report, 1974-75*, p. 19.

question de stratégie, de la part des protagonistes, dans ce conflit aux enjeux primordiaux qui porte sur l'avenir de la fédération.

Nous ne préconisons donc pas de changements importants dans la constitution sur ce plan et, notamment, il ne convient pas de reconnaître un « droit » formel de légation aux provinces. La solution se trouve dans la conclusion d'arrangements flexibles, à la carte, entre les différents acteurs, la fédération, les provinces et les États-tiers (les agents provinciaux pouvant, par exemple, pendant leur durée de séjour à l'étranger, bénéficier d'un statut mixte en regard du droit tant interne qu'international. Ce statut pourrait s'inspirer des solutions adoptées pour l'agent québécois en poste à Abidjan et pour les agents provinciaux en poste à Londres<sup>61</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'une coordination interne, à la fois interprovinciale et fédérale-provinciale s'impose. Si la politique opérationnelle des missions provinciales et le contrôle de son exécution relèvent au premier chef des provinces, l'information doit circuler à tous les niveaux. Des rapports périodiques, annuels, devraient être présentés et étudiés au sein de comités conjoints permanents spécialisés, composés de hauts fonctionnaires provinciaux et fédéraux. Ces rapports devraient ensuite être déposés à un *Secrétariat* fédéral-provincial en matière de relations internationales.

### III – ÉTAT FÉDÉRÉ ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La question de la participation des provinces aux conférences et organisations internationales, de la famille des Nations unies, ou régionales, ou encore sectorielles ou enfin *sui generis* (où classer la « Francophonie » et le Commonwealth ?) est beaucoup plus complexe. Elle met en jeu des éléments nationaux et internationaux au double plan des principes et règles juridiques et des oppositions politiques entre acteurs du système international, et de ses sous-systèmes, et de la scène nationale qui, en un sens, sont liés.

Dans le contexte national, on peut distinguer deux plans : la formulation de la politique « nationale » du Canada notamment à l'égard des questions économiques internationales, le terme économique étant pris dans son sens le plus large, et la participation provinciale proprement dite, aux institutions internationales. Dans les grandes lignes, les demandes des provinces anglophones portent sur le premier point, alors que le Québec envisage les deux aspects et exprime des options marquées du sceau de l'étapisme. Tout comme les neuf autres provinces, le Québec entend contribuer à la définition de la position canadienne à l'égard des problèmes économiques mondiaux et ne semble pas réclamer, dans

61. Les législations provinciale et canadienne devraient être harmonisées ; voir, par exemple, la loi québécoise de 1974 sur le ministère des Affaires intergouvernementales ; voir le Répertoire des programmes et activités fédéraux-provinciaux publié en décembre 1977 par le Bureau (fédéral) des relations fédérales-provinciales, à la page 3 : conseiller en éducation à Abidjan, à la page 166, agents québécois d'immigration ; voir loi d'Alberta de 1972 instituant le ministère des Affaires intergouvernementales ; voir loi de 1952 (c.18/U.K.), « An Act to confer certain immunities on the representatives... of the states and provinces of Commonwealth countries ».

le cadre du fédéralisme d'aujourd'hui, une participation directe à ces institutions internationales. Il envoie néanmoins des « observateurs » qui suivent les débats. Par ailleurs, il désire établir une présence dans les institutions internationales à compétence technique qui traitent de questions relevant au plan interne de la compétence législative provinciale. Enfin, il réclame une participation distincte, voire directe, aux conférences et organisations de la francophonie. Il y a bien une sorte de gradation dans ce schéma, les échanges culturels francophones constituant le sommet – et peut-être le test – dans la stratégie des négociations Ottawa–Québec.

A – La formulation de la politique « nationale » du Canada présentée et défendue dans les conférences et organisations internationales et l'*input* provincial

Il est des domaines où l'*input* provincial ne se pose pas : à l'égard des questions de paix et de sécurité, c'est-à-dire, par exemple, de la participation du Canada à NORAD ou l'OTAN, il n'y a pas de véritable conflit fédéral-provincial aujourd'hui ; la compétence fédérale est reconnue, tout au moins dans l'hypothèse du maintien du Québec dans la fédération. Mais il en va différemment pour d'autres domaines où les oppositions apparaissent à la fois entre provinces et entre les provinces et l'Union fédérale. Le domaine économique en constitue une illustration, comme indiqué précédemment.

Il convient d'ailleurs d'établir une distinction entre les différentes questions : distinction que nous retrouvons au deuxième niveau, celui de la participation des provinces aux institutions internationales :

- gestions qui relèvent de la compétence interne des provinces ;
- celles qui relèvent de la compétence partagée – concurrente ;
- celles qui appartiennent à des domaines nouveaux non prévus par la constitution de 1867 : les zones grises ;
- enfin, celles qui relèvent de la compétence fédérale mais qui intéressent particulièrement les provinces.

Au cours des années, plus spécialement depuis le milieu des années soixante, les provinces réclament une meilleure participation à la formulation de la politique nationale du Canada dans les domaines qui relèvent de leur compétence législative, exclusive et partagée, domaines culturels et sociaux essentiellement, et dans ceux qui intéressent directement ou indirectement le bien-être, la qualité de vie, l'environnement et surtout le développement économique. Les déclarations des ministres et hauts-fonctionnaires provinciaux abondent dans ce sens (Alberta, Colombie britannique, Ontario, Québec, par exemple) ainsi que les rapports officiels ou même la législation. Il existe bien des modes de consultation pour la préparation des conférences internationales, modes qui varient selon les époques et les questions considérées, mais, d'autre part, ils sont établis principalement sur une base *ad hoc*, en réponse aux circonstances de l'espèce et aux demandes des provinces, soit

individuellement (notons le leadership du Québec), soit collectivement <sup>62</sup>. D'autre part, il s'agit essentiellement de consultation ; or les provinces réclament de plus en plus de participer à la prise de décision – dans certains secteurs – et d'aboutir à un consensus qui lierait autorités centrales et provinciales.

Les mécanismes de consultation et d'information mis en place par Ottawa existent en effet et leur évolution, depuis la publication des livres blancs fédéraux à la fin des années soixante <sup>63</sup>, tend à une plus grande concertation. En 1968, Ottawa affirme que

la direction et la conduite des relations étrangères dans les États fédéraux sont reconnues comme relevant des autorités centrales.

Elles ne peuvent être partagées. Il envisage cependant une

amélioration de la consultation fédérale-provinciale à l'égard des questions internationales relevant de la responsabilité interne des provinces.

En 1975, Ottawa reconnaît la nécessité d'un *input* provincial, notamment au niveau de la préparation de la position canadienne qui devra être présentée dans certaines conférences internationales <sup>64</sup>. L'accent est mis sur, d'une part, les liens informels, contacts directs entre individus, au double niveau des hommes politiques et des fonctionnaires, et d'autre part, sur les réunions et non pas sur les structures. Il s'agit donc d'une approche fonctionnelle et pragmatique. En 1968, les livres blancs fédéraux répondaient principalement aux revendications du Québec ; en 1975 ils s'adressent à toutes les provinces, compte tenu de l'accroissement de leurs activités internationales, lié à l'interdépendance du monde des années soixante-dix <sup>65</sup>.

Les mécanismes de consultation et d'information – c'est la terminologie des autorités centrales – comprennent, par exemple, les consultations du Conseil des ministres de l'Éducation à l'égard des conférences de l'UNESCO et de l'OCDE. Dans le cadre de l'Agence de coopération culturelle et technique, ainsi que dans celui des conférences des ministres de l'Éducation, et de la Jeunesse et des Sports francophones, il y a consultation des provinces mais les instructions données aux délégués ne sont pas soumises aux provinces pour approbation. Dans le cas, par exemple, de la préparation des conférences générales de l'OMS, l'OIT et la FAO, la consultation est établie entre les services des relations internationales des ministères et agences fédéraux et leurs homologues provinciaux, ou par l'intermédiaire de la direction de la coordination fédérale-provinciale du ministère des Affaires extérieures. Elle ne répond pas toujours aux attentes provinciales. Nous avons signalé les revendications des provinces à l'égard des instances économiques

62. *Supra*, p. 295.

63. *Supra*, note 13.

64. Document de travail du ministère des Affaires extérieures sur *Le fonctionnement du fédéralisme canadien au plan international* (dactylographié), 6 novembre 1975.

65. « Les provinces canadiennes, qui déjà avaient une longue tradition de présence au plan international, n'ont pas échappé à cette évolution au cours des dernières années », *ibidem*, p. 4.

internationales. Dans le passé, les provinces avaient souligné que lors des consultations, par exemple dans le cadre du Comité sur le commerce et les tarifs douaniers créé en 1973, les gouvernements provinciaux étaient considérés comme des organes de consultation au même titre que les autres groupes des secteurs publics et privés alors qu'ils revendiquaient une part de responsabilité dans la prise de décision globale. En bref, il est des structures d'accueil pour cette consultation des provinces par l'État fédéral qui dépassent les seuls exemples retenus pour ce travail, mais le processus des négociations pour l'établissement de structures permanentes est à peine engagé. Il doit répondre à l'objectif d'équilibre en un sens de « supranationalité » entre la suprématie fédérale globale, la vision pancanadienne de la politique étrangère du Canada, et la nécessité d'un apport fragmenté, sectoriel, provincial, tenant compte des différents intérêts régionaux.

Nous proposons donc la mise en place de rouages permanents de concertation fédérale-provinciale qui répondraient à l'objectif de fédéralisme renouvelé, un véritable fédéralisme coopératif qui, dans l'absolu, ne constitue peut-être pas la solution idéale d'un régime fédéral, mais qui aujourd'hui, dans le contexte des années soixante-dix et quatre-vingts, semble répondre aux aspirations des gouvernements majoritaires, quantitativement dix contre un, les gouvernements provinciaux <sup>66</sup>.

Ces rouages devraient tenir compte des structures et des usages politiques existants. Dans le fédéralisme canadien, le pouvoir politique appartient à l'exécutif responsable devant le Parlement, selon les règles et usages du régime parlementaire ou système de cabinet, héritage des traditions politiques britanniques. Il n'est pas en réalité de partage entre l'exécutif et le législatif comme chez le puissant voisin américain. Les rouages de coopération doivent donc se situer à ce niveau-là. À côté des conférences annuelles des ministres (ministres des Affaires intergouvernementales ou autres membres des gouvernements) réunis au sein d'un véritable *Conseil* pour la politique extérieure du Canada <sup>67</sup>, il convient de prévoir des *comités* spécialisés conjoints permanents, composés de hauts fonctionnaires chargés des affaires internationales. Le Conseil prendrait des décisions, concernant la position canadienne aux organisations et conférences internationales qui intéressent les provinces, sur *consensus* des onze gouvernements. Il élaborerait donc la projection internationale de la politique canadienne dans le secteur-matière considéré. Les *comités spécialisés* auraient une triple tâche : assistance, liaison,

66. Voir le rapport de la Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver*, Observations et recommandations, janvier 1979, qui préconise des mécanismes supplémentaires pour l'amélioration des relations fédérales-provinciales, comme la convocation régulière d'une conférence annuelle des premiers ministres assortie éventuellement de conférences supplémentaires, la création d'un comité des politiques canadiennes, composé de onze ministres des Affaires intergouvernementales et d'un comité permanent composé de hauts fonctionnaires et de spécialistes représentant tous les gouvernements.

67. *Supra*, p. 295, les propositions des gouvernements provinciaux en matière économique ; à ce conseil siègeraient tant les premiers ministres ou les ministres des Affaires intergouvernementales, que les ministres intéressés par le problème de l'heure (cf. Finances, Industrie et Commerce, Mines et Ressources naturelles, Agriculture, etc.).



exécution. Un *secrétariat* fédéral-provincial aux relations internationales assurerait le support logistique et centraliserait les informations. Il serait dirigé par un secrétaire général, nommé pour une période déterminée, sur accord du Conseil. Une disposition constitutionnelle devrait tracer ce cadre général institutionnel (applicable également aux autres secteurs de l'activité internationale des onze gouvernements), la mise en œuvre relevant d'arrangements négociés et révisés périodiquement, en fonction de l'évolution interne et externe du secteur considéré (dynamique évolutive résultant des différentes variables et des flux internes et externes).

**B – La participation proprement dite aux organisations et conférences internationales : une participation provinciale est-elle possible, souhaitable et sous quelle forme ?**

Le professeur Louis Sabourin, dans sa thèse de doctorat présentée à l'Université de Columbia, étudie la question<sup>68</sup>. Il envisage le problème sous trois aspects : l'admission aux organisations internationales, la représentation aux conférences de ces organisations et la contribution aux programmes. Il présente le point de vue suivant :

Although it is unlikely that provinces could become full-fledged members of international organizations, as this entails official obligations the provinces cannot fulfill, some forms of provincial « participation » in the activities of international organizations are clearly possible and even desirable, particularly in the case of Quebec ; such a participation especially at the level of « representation » and « contribution » can be both *operational* and *constitutional* and consequently be acceptable to Canada and to international organizations that have already had to come out with specific and practical arrangements for several non-fully sovereign entities<sup>69</sup>.

Nous allons tenter de soumettre des propositions dans ce sens, après avoir fait le survol des faits, et du problème juridique, en étudiant successivement la représentation, aux institutions internationales, conférences et organisations et la participation provinciale. Nous avons vu le premier aspect de l'insertion des provinces dans la participation globale canadienne aux activités des organisations et conférences internationales, celui de l'*input* provincial dans la formulation de la politique canadienne. Mais il peut être question d'un rôle plus actif et, de ce fait, d'une participation négociée aux conférences et organisations internationales.

Le ministère des Affaires extérieures, et plus précisément la direction de la coordination fédérale-provinciale, trace une distinction entre les conférences internationales à caractère politique et les conférences internationales à caractère technique<sup>70</sup>. Dans le premier cas, les provinces canadiennes participent à certaines conférences au sein de la délégation canadienne lorsque celles-ci abordent des

68. *Canadian Federalism and International Organizations : A Focus on Quebec*, 1971.

69. *Ibidem*, pp. 2 et 3.

70. *Le fonctionnement du fédéralisme canadien au plan international*, *op. cit.*, pp. 11ss.

sujets intéressant les provinces. Dans le deuxième cas, « il arrive que des officiels provinciaux participent à certaines conférences à titre de délégués canadiens », lorsqu'il s'agit de réunions d'experts. Ceci est la distinction rationnelle. Les faits débordent ce cadre car, comme l'a souligné le ministère des Affaires extérieures dans le livre blanc de 1968 (fédéralisme et conférences internationales sur l'Éducation),

la nature même des affaires internationales est telle qu'il n'est pas possible de subdiviser les relations extérieures en une catégorie de domaines « techniques » ou de domaines « provinciaux » et une autre catégorie traitant de politique étrangère.

Les événements des dernières années l'ont prouvé : les conférences internationales « techniques » organisées sous les auspices des Nations unies (environnement, habitat, droit de la mer, par exemple) ont été fortement orientées vers les problèmes politiques, comme en témoignent les débats et les résolutions adoptées à ces rencontres.

La composition de la délégation canadienne diffère selon les sujets. Elle peut être collective, pancanadienne, ou individualisée, provinciale, au sein de la délégation canadienne. Dans maintes instances, sous la poussée des revendications du Québec, une participation provinciale a été instituée, fondée en général sur le principe de l'alternance des sièges entre les provinces <sup>71</sup>. Dans le cadre du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) une position commune a été définie : pour la participation aux Conférences internationales sur l'éducation organisées sous les auspices de l'UNESCO et l'OCDE, c'est le Conseil qui nomme les délégués <sup>72</sup>. Le Québec bénéficie parfois *de facto* d'un statut privilégié dans des conférences d'ordre culturel (éducation, science et francophonie) ou relevant de la compétence législative provinciale (présidence de la délégation, droit d'identification et de parole, veto officieux au sein de la délégation canadienne <sup>73</sup>. La spécificité du Québec apparaît principalement lorsqu'il s'agit des relations internationales dans le cadre de la francophonie, comme le soulignent la loi du ministère des Affaires intergouvernementales (à l'article 36 :

...le ministre [des Affaires intergouvernementales] doit favoriser la consolidation des institutions francophones, internationales auxquelles le gouvernement du Québec participe...),

et le rapport d'activités 1975-1976 de la direction des organisations internationales du ministère des Affaires intergouvernementales (« La francophonie, son déve-

71. La règle de l'alternance n'est pas toujours respectée, et ceci en faveur du Québec.

72. Le Québec négocie parfois directement avec les Affaires extérieures, sans passer par l'intermédiaire du CMEC.

73. Ainsi, au cours des dernières années, le Québec a été représenté à cinq conférences générales de l'UNESCO sur six ; il fait souvent partie des réunions « techniques » sur les programmes de l'UNESCO ; il envoie des « observateurs » aux principales réunions culturelles et sur l'éducation ; il a aussi un statut spécial pour sa représentation aux conférences générales de l'OIT, au sein de la délégation canadienne (*supra*) ; il a négocié avec Ottawa et obtenu que le représentant canadien à l'organisme permanent chargé de l'application d'un pacte international sur les droits de l'homme, sera désigné après entente fédérale-provinciale.

loppement et son évolution se situant incontestablement parmi les priorités de l'action internationale du Québec »), rapport rédigé avant les élections du 15 novembre 1976.

Cette priorité apparaît à l'égard du problème de l'admission du Québec, ou des autres provinces aux institutions internationales. La possibilité de participer à titre distinct et de plein droit aux conférences internationales intergouvernementales et de devenir membre de plein droit d'une organisation internationale intergouvernementale est refusée aux provinces par Ottawa, qu'il s'agisse d'organisations à vocation universelle ou régionale, à compétence générale ou limitée. À l'égard de la question particulière de la Francophonie, terrain d'action privilégié du Québec, Ottawa affirme dès 1968 :

Le caractère bilingue du Canada incite tous les Canadiens (et, de ce fait, pas seulement le Québec) à entretenir des relations avec le monde francophone <sup>74</sup>.

C'est un des points contestés par le Québec qui s'estime spécialement habilité sur ce plan, de par la concentration de la majorité de francophones canadiens sur son territoire. Cependant, le Canada a accepté une formule de compromis à l'égard de la participation du Québec à l'Agence de coopération culturelle et technique, mais il a étendu cette formule au Nouveau-Brunswick, ce qui nie donc la spécificité du Québec sur ce plan. Le Québec n'est pas État-membre de plein droit de cette organisation. Il est « gouvernement participant » aux institutions, activités et programmes de l'Agence, aux termes mêmes de la Charte constitutive, et d'un accord conclu avec Ottawa en 1971 <sup>75</sup>. Il y a bien représentation distincte et officielle du Québec et du Nouveau-Brunswick, mais au sein de l'ensemble canadien et avec l'assentiment des autorités centrales, ce qui rappelle en un sens le statut international des dominions et de l'Inde à la Conférence de la Paix de 1919 alors que la distinction centre-périphérie, métropole et dépendances, disparaissait. Cet exemple est cependant unique pour le Canada. Le Québec n'a pas obtenu de solution équivalente pour les autres institutions de la francophonie. Quant au Nouveau-Brunswick, il ne semble pas avoir revendiqué cette capacité, même pas dans le cas de l'Agence. De plus, les autres provinces n'ont pas demandé une adhésion séparée aux institutions interétatiques, si certaines d'entre elles ont envisagé, Québec compris, d'envoyer des représentants ou des « observateurs » assister aux conférences et travaux des institutions qui les intéressaient.

Il en va différemment de la participation provinciale aux organisations non gouvernementales (ONG) et tant au Canada que dans d'autres fédérations, les différentes collectivités territoriales, ethniques, professionnelles, confessionnelles, les groupements à but charitable et les individus – donc, les sujets de droit interne – sont membres d'organisations transnationales. L'adhésion à ces organi-

74. *Fédéralisme et Conférences internationales sur l'Éducation*, op. cit., p. 27.

75. Modalités selon lesquelles le gouvernement du Québec est admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence de coopération culturelle et technique, convenues le 1<sup>er</sup> octobre entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec (texte dans *Perspectives internationales*, janvier-février 1972), pp. 23-24.

sations ne pose donc pas les problèmes évoqués précédemment. Elle constitue cependant un élément intéressant dans l'affirmation de la spécificité du Québec et dans sa stratégie à l'égard d'Ottawa. Aussi le Québec favorise-t-il les adhésions de ses groupements et individus « nationaux » aux ONG, comme dans le cas de l'AUPELF ou encore de l'Association internationale des parlementaires de langue française, créée à l'initiative de parlementaire français, en 1966-67. Dans ce dernier cas, à la demande du gouvernement québécois d'Union nationale, dirigé alors par Daniel Johnson, les statuts de l'association comprennent une clause permettant la constitution de sections des États fédérés dans les mêmes conditions que les sections nationales. Le Québec, et également le Nouveau-Brunswick, deviennent membres de l'ONG.

L'admission des États-membres aux conférences et organisations internationales intergouvernementales ne dépend pas seulement de données internes, législation et pratique. Elle est régie par le droit international et se situe donc aussi dans le cadre de l'ordre juridique mondial.

La règle générale est que seuls les États « souverains » et indépendants peuvent être membres d'une organisation internationale au sens plein du terme. Cependant, hier comme aujourd'hui, cette règle comporte des dérogations en faveur d'entités territoriales, voire de groupements politiques qui n'ont pas la qualité d'États indépendants. Tel fut le cas des dominions et de l'Inde à la Société des nations (SDN) et à l'Organisation internationale du travail (OIT). Le cas de l'Inde est d'ailleurs significatif car ce pays, membre originaire des Nations unies, n'a obtenu son indépendance qu'en 1947. À l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à l'UNESCO, ou encore à l'Union internationale des télécommunications (UIT), les territoires ou groupes de territoires qui n'assument pas eux-mêmes la responsabilité de la conduite de leurs relations extérieures, sont admis comme membres associés, à la demande de l'autorité qui assume cette responsabilité (cf. le cas de la Namibie aujourd'hui membre associé de l'UNESCO). Le traité constitutif des communautés européennes prévoyait également l'association de pays et territoires non européens, liés aux États européens (art. 131). À l'A.C.C.T., nous l'avons vu, le Québec est gouvernement participant, aux côtés de 27 États-membres et associés. Citons aussi le cas de l'Ukraine et de la Biélorussie, membres de plein droit de l'ONU. On peut ajouter, s'inscrivant dans cette tendance qui va à l'encontre du principe de souveraineté des États, le cas des mouvements de libération nationale reconnus comme, par exemple, membres associés de la Commission économique pour l'Afrique (cf., avant leur indépendance, l'Angola, la Guinée-Bissau, le Mozambique, et encore aujourd'hui, la Namibie). Certains mouvements sont invités sur une base régulière à participer aux travaux pertinents des grandes commissions de l'Assemblée générale et de ses organes subsidiaires. Ils sont invités à certaines conférences internationales placées sous les auspices des Nations unies. Ils ont parfois obtenu le statut d'observateur à l'Assemblée générale de l'ONU (cf. le cas de l'OLP, en 1974). L'OLP a même été invitée à participer aux travaux du Conseil de sécurité. Enfin, l'OLP est membre de la Ligue des États arabes, alors que l'article 1 de la Charte

constitutive de 1945 prévoyait : « La ligue... se compose des États arabes indépendants. »

Il est donc des possibilités de participation des États fédérés aux organisations internationales, en particulier aux institutions spécialisées, régionales ou à vocation universelle avec l'assentiment et le concours des autorités centrales. Nous recommandons donc que des arrangements soient négociés à cet effet au double plan interne et international. Mais comme il s'agit d'un domaine essentiellement politique, et en constante évolution, la constitution canadienne ne devrait pas réglementer – aujourd'hui – ces questions.

### III – ÉTAT FÉDÉRÉ ET TRAITÉS INTERNATIONAUX

C'est également dans ce contexte mouvant interne et international que se situe cette question <sup>76</sup>. Le droit international conventionnel n'est pas statique. La doctrine souligne les nombreux changements au double plan des procédures et du contenu, apportés au cours des dernières décennies. La Convention de Vienne sur le droit des traités a bien « codifié » une partie de la coutume antérieure. Elle a aussi annoncé de nouvelles normes. Mais, depuis cette date, l'évolution se poursuit à la fois au niveau d'un assouplissement de la procédure conventionnelle et à celui de la création d'instruments juridiques informels <sup>77</sup>. Le premier point est fort connu depuis plusieurs décennies. À l'égard du deuxième, notons l'apparition de nouvelles techniques d'accords, contrats entre autorités publiques étatiques autorisées, départements ministériels ou entreprises publiques, et entreprises privées de nationalité étrangère, accords de coopération internationale, dans le cadre des rapports Nord-Sud. Ces accords relèvent-ils du droit international, du droit interne ou simplement de la bonne foi ? La réponse est différente selon le cas. De plus, la doctrine est divisée, alors que s'estompe la distinction traditionnelle entre droit international public et droit international privé et usages internationaux, ou pour notre propos, traités, contrats et *gentlemen's agreements*. Le « traité » n'est plus seulement un accord écrit entre États, régi par le droit international public. La catégorie sujet de droit international, à l'origine réservée aux seuls États, s'élargit, pour englober, par exemple, les organisations internationales, voire dans des cas limites, et peut-être précurseurs de normes nouvelles, les personnes physiques et morales.

À l'issue des travaux de la Commission du droit international sur le droit des traités, qui se sont poursuivis de 1950 à 1966, le projet d'articles de 1966

76. Voir, par exemple, les travaux de A. GOTLIEB, A. JACOMY-MILLETTE, J. G. CASTEL, A. DUFOUR, I. BERNIER, J.-Y. MORIN, J. BROSSARD, G. L. MORRIS, R. St. J. MACDONALD, au plan canadien ; P. REUTER, Ch. ROUSSEAU, Lord MCNAIR, K. HOLLOWAY, Ch. ROSENNE ; les rapports de la Commission du droit international sur les traités, et les commentaires de la Convention sur le droit des traités de 1969, au plan mondial.

77. Voir *L'élaboration du droit international public*, colloque de Toulouse de la Société française pour le droit international, 1975, en particulier les communications de R. PINTO et P. VELLAS.

reconnaissait aux États-membres des Unions fédérales la capacité de conclure des traités, formulée de la manière suivante :

Les États-membres d'une Union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la Constitution fédérale et dans les limites indiquées par ladite Constitution.

Il existait donc à l'issue des nombreux travaux, discussions, observations des gouvernements, un consensus sur ce point. Ce texte fut adopté en 1968 en Commission plénière à la première session de la Conférence diplomatique de Vienne chargée d'élaborer la Convention, par 54 voix contre 17 et 22 abstentions, l'URSS, le Nigeria et la Suisse votant pour. Cependant, à la deuxième session, tenue en 1969, cette disposition disparaît, en particulier grâce à l'action du Canada. La dimension politique l'avait emporté sur la dimension juridique, les deux aspects étant étroitement liés.

Dans les États fédéraux, le problème se situe à deux niveaux différents : la formation (c'est-à-dire la conclusion) des traités, et leur mise en œuvre interne, conditionnée par la répartition constitutionnelle des compétences législatives. La question a été abondamment étudiée par la doctrine qui concluait en l'incapacité partielle des États fédéraux de s'engager par traité<sup>78</sup>. Les constitutions fédérales varient sur ce plan. Les unes confèrent aux autorités centrales le pouvoir exclusif de conclusion (et généralement de mise en œuvre interne) des traités. Elles nient implicitement ou explicitement tout pouvoir en ce domaine aux États fédérés. Tel est le cas des États d'Amérique latine ou encore de la Birmanie et de l'Inde. La doctrine souligne que ces pays se présentent dans l'ordre externe, et souvent dans l'ordre interne, comme des États unitaires plus ou moins décentralisés.

D'autres constitutions confèrent l'exclusivité du *Treaty-Making Power* aux autorités fédérales, avec cependant une participation des États fédérés soit au niveau des négociations, soit à celui de l'approbation, soit enfin à celui de la mise en œuvre. Deux républiques socialistes européennes se situent dans cette catégorie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Au niveau des négociations, les États fédérés apportent leur contribution à l'égard des accords portant sur des questions de compétence interne partagée (Tchécoslovaquie). Les accords imposant aux États fédérés une modification du droit interne ou des obligations spéciales doivent être approuvés par les assemblées de ces collectivités territoriales (Yougoslavie). La constitution autrichienne prévoit une compétence concurrente pour la mise en œuvre des traités. En Australie, si la compétence de conclusion appartient exclusivement à l'exécutif, dans le cadre des pouvoirs de la prérogative royale, et si l'article 51 (29) de la constitution confère au Parlement central le pouvoir global en matière extérieure, une circulaire administrative du ministère des Affaires extérieures en date du 19 décembre 1977 dispose :

In any case where a completed treaty affects a legislative area that is traditionally regarded as being within the responsibility of the State, the States are to have

78. Voir, par exemple, les écrits de A. DUFOUR, R. C. GHOSH, F. L. HARTMANN, HORAK, R. STOKE ; pour l'ensemble de la question, I. BERNIER, *op. cit.*

the first opportunity of implementing the treaty provisions by heir own legislation. Proposals for a Commonwealth legislation to give effect to such a treaty are not to be put forward without prior consultation with the States.

Une autre formule d'ordre constitutionnel pose une interdiction générale visant les États fédérés qui ne sont pas habilités à conclure des *traités*, ce pouvoir appartenant aux autorités fédérales. Cependant, la constitution permet la conclusion d'*accords* ou de *pactes* entre États fédérés et aussi avec des puissances étrangères, à condition que ces actes soient autorisés par l'Union fédérale. La constitution des États-Unis en constitue une illustration ; l'autorisation est donnée par le Congrès.

(No State shall enter into any Treaty, Alliance or Confederation... No State shall without the consent of Congress... enter into any agreement or compact with another State or with a foreign power.)

L'exemple américain, tout comme ceux de la République fédérale d'Allemagne et de la Suisse, est d'un intérêt particulier pour le Canada. Il s'agit de démocraties occidentales, dans le premier cas une démocratie nord-américaine, d'où l'analogie que l'on peut tracer et les affinités, d'ordre idéologique, juridique et pratique. Cependant, il est difficile de calquer exactement des institutions sans tenir compte, par exemple, du régime politique. Aux États-Unis, il est de type présidentiel. De plus, la doctrine note dans ce pays la tendance à la centralisation des pouvoirs entre les mains de l'État fédéral. Les conflits ne se situent pas au niveau des relations fédérales-étatiques, mais à celui des rapports de force entre le Président et le Congrès, en particulier depuis la guerre du Viêt-nam et l'affaire du Watergate<sup>79</sup>. On doit donc être prudent avant d'adopter des institutions similaires pour résoudre la crise canadienne dans sa projection externe de données d'ordre interne. En matière de politique étrangère, et notamment des accords internationaux conclus par les États-Unis, le pouvoir est partagé entre le Président et le Congrès. La Constitution confère au Président le pouvoir de conclure les *Treaties*, sur l'avis et avec le consentement du Sénat exprimé à la majorité des deux tiers. Dans la pratique, une deuxième catégorie d'accords s'est développée. Ils sont conclus par le Président, ou bien seul, dans le cadre de ses propres pouvoirs, ou avec le concours du Congrès. La dimension des États est présente dans les *Treaties*, de par la composition du Sénat (deux sénateurs par État). La deuxième catégorie d'accords, les *Executive agreements*, est, en nombre, de beaucoup la plus importante. Elle correspond au mouvement mondial de simplification de l'opération à procédure que constitue le traité.

Dans deux démocraties occidentales européennes, la République fédérale d'Allemagne et la Suisse, les États fédérés peuvent conclure des traités inter-

79. Cf. « Federalism, Nationalism and Democracy in America », Samuel H. BEER : « More important than any shifts of power or functions between levels of government has been the emergence of new arenas of mutual influence among levels of government. » De nos jours, il n'y aurait pas de séparation rigide de compétence entre les deux niveaux de gouvernement mais représentation réciproque dans les deux niveaux – c'est le « Representational Federalism » – 72, *Am. Pol. Sc.* 9 (1978) ; cf. « The Congress, the Executive and Intermestic Affairs », Bayless MANNING, *Foreign Affairs*, 306 (janvier 1977).

nationaux, dans certains domaines précisés par la constitution, et avec l'assentiment de la fédération. En Allemagne, il s'agit de questions relevant de la compétence législative des Länder, en Suisse de questions d'intérêt local. En République fédérale allemande, la compétence générale en matière de traités internationaux appartient à l'État fédéral, aux termes mêmes de la constitution. Néanmoins, les Länder ont le droit de conclure des accords avec les États étrangers, dans les limites de leur compétence législative. S'agit-il d'une compétence exclusive ? La doctrine n'est pas unanime dans ses réponses. Les Länder sont également habilités à conclure des accords dans les matières de compétence interne concurrente, si la fédération n'a pas occupé le champ d'action. Dans tous ces cas, l'assentiment fédéral est obligatoire. Dans la pratique, les Länder ont peu exercé cette capacité, en particulier au cours des dernières années. En 1957, par le *Lindauer Abkommen*, ils ont délégué en partie leur compétence dans ce domaine à l'Union fédérale. Les Länder sont cependant représentés dans le processus normal législatif, au Bundesrat, composé des membres de leurs gouvernements. De plus, ils ont une vocation générale d'exécution de la législation fédérale. Les conflits de répartition de compétence législative existent, mais ils n'ont pas la même dimension qu'au Canada dans les années soixante-dix. La répartition des tâches suit dans les grandes lignes la distinction entre l'autorité qui légifère, essentiellement la fédération, et celles qui administrent, les Länder<sup>80</sup>.

La constitution suisse de 1874 prévoit à l'article 9 que les cantons conservent « exceptionnellement » le droit de conclure avec les États étrangers des accords sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police, la compétence générale en cette matière appartenant aux autorités fédérales, Conseil fédéral et Assemblée. Le Conseil fédéral est chargé des relations extérieures en général (art. 102 (829)). Les alliances et les traités avec les États étrangers sont de la compétence de l'Assemblée fédérale (art. 85 (5)). Il y a donc partage de compétence au niveau fédéral ; l'exécutif est responsable de la conclusion des traités, mais le législatif est habilité à les approuver. Il le fait notamment en cas de création d'obligation internationale (Guggenheim). Une partie de la doctrine admet que la fédération peut conclure des traités sur les matières de compétence interne cantonale. En revanche, les cantons peuvent conclure des traités dans des domaines dépassant le cadre posé par l'article 9, si la fédération n'a pas une compétence exclusive en la matière et si elle-même n'intervient pas<sup>81</sup>. Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral, sauf s'ils portent sur les matières

80. Voir la répartition des pouvoirs législatif qui attribue à la fédération l'essentiel des pouvoirs soit directement soit en conséquence de la primauté de la législation fédérale dans le cadre de la législation concurrente.

81. La pratique des cantons confirme ce dernier point : cf. accords de double imposition ; sur la propriété littéraire et artistique, sur les voies ferrées, l'énergie électrique, l'entraide juridique, l'exécution des jugements, le droit pénal (34 accords conclus par les cantons entre 1945 et 1977 ont été relevés par un chercheur belge, Y. LEJEUNE, pour sa thèse de doctorat, en préparation) ; voir aussi P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontière et le droit international », 23 *Annuaire français de droit international*, 837 (1977).



couvertes à l'article 9. De plus, le Conseil exerce un contrôle sur tous les traités cantonaux. Il les approuve (art. 102 (7)) ou les soumet pour approbation à l'assemblée fédérale, le cas échéant (art. 85 (5)). La pratique confirme que l'Union fédérale intervient au nom des cantons dans la plupart des cas. Il est un autre niveau d'intervention dans ce domaine – celui du peuple, au moyen du référendum prévu pour les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans, à la demande de 30 000 citoyens ou de huit cantons (art. 89 (4)). Il s'agit d'une pratique qui correspond aux traditions de démocratie directe du peuple suisse. Les projets de révision constitutionnelle de 1973 maintiennent cette participation en matière de traités.

Enfin, l'Union soviétique habilite les États-membres à conclure des traités avec les États étrangers, tant dans la Constitution de 1936 révisée en 1944 que dans celle d'octobre 1977. Les deux républiques fédérées d'Ukraine et de Biélorussie ont inscrit ce droit dans leur constitution et l'ont exercé à plusieurs occasions depuis 1945, par exemple, dans le cas des traités politiques de paix de 1947 (Italie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie et Finlande) ou plus souvent comme parties contractantes à des traités généraux multilatéraux conclus dans le contexte de la famille des Nations unies. Si l'exemple n'est pas concluant au plan politique, de par les différences idéologiques et structurelles avec nos régimes occidentaux, il existe néanmoins.

Ces quelques coups de pinceaux esquissés sur les exemples étrangers nous donnent une vision d'ensemble des tendances. Au premier niveau, celui de la répartition des pouvoirs entre l'Union fédérale et les États fédérés en matière de conclusion des traités, le droit et la pratique s'allient pour conférer la primauté, parfois même l'exclusivité aux autorités centrales. Et selon qu'il s'agisse d'un régime présidentiel, d'assemblée, parlementaire, ou de démocratie populaire de l'Est, à ce palier-là la compétence appartient à l'exécutif, ou au législatif ou à ces deux pouvoirs, l'exercice du pouvoir relevant généralement de l'exécutif. Quelques fédérations reconnaissent néanmoins dans leur constitution, sinon dans les faits, une capacité limitée, et encadrée par les autorités centrales, aux États fédérés, en matière de conclusion des traités dans des domaines d'activités étatiques qui ne sont pas considérés comme essentiels pour la politique étrangère du pays en question.

Au second niveau, mise en œuvre interne des obligations engendrées par les traités et application par les tribunaux à l'égard des personnes physiques et morales, la majorité des fédérations prévoient dans les faits et le droit la suprématie fédérale, voire internationale. En effet, de plus en plus les constitutions fédérales incluent une disposition conférant valeur juridique interne suprême au droit international depuis l'exemple historique des États-Unis, où le droit conventionnel constitue *the supreme law of the land*. En Allemagne fédérale, « les règles générales du droit international forment partie intégrante du droit fédéral ». Ces dispositions ne règlent pas tous les problèmes d'exécution des traités et d'application interne des autres sources du droit international, mais elles permettent aux tribunaux internes, le cas échéant, d'appliquer les normes

internationales et de procéder indirectement à une harmonisation des trois ordres juridiques : le mondial, le national et celui des États fédérés.

Nous avons parlé de suprématie fédérale. Elle n'est cependant pas absolue dans certaines fédérations, car elle aurait pour résultat de détruire le principe même de base du fédéralisme, la répartition des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement. C'est pourquoi des consultations fédérales-provinciales sont prévues à cet effet, avant l'engagement définitif des autorités fédérales. Par ailleurs, en cas de litige, l'arbitre des conflits juridiques est une Cour suprême ou constitutionnelle indépendante, le troisième pouvoir. De plus, des solutions partielles ont été esquissées au plan international : inclusion d'une clause fédérale dans les traités créateurs de législation internationale, clause de type traditionnel exonérant les fédérations de responsabilité à l'égard des engagements impliquant l'action des États-membres, ou, plus récemment, clause permettant de prévoir une application territoriale partielle et progressive aux seuls *États fédérés* qui acceptent ces obligations, ce qui constitue en fait un héritage de la clause coloniale.

Dans la fédération canadienne, les lignes directrices en matière de traités et plus globalement de relations internationales ne sont pas posées par la constitution, à part l'article 132 qui, dépouillé de son contexte historique, n'est plus applicable, selon les décisions judiciaires et la majorité de la doctrine. Nous l'avons déjà noté<sup>82</sup>. Rappelons les principaux traits. Le *Treaty-Making Power* appartient à la Couronne, c'est-à-dire à l'exécutif. Ce pouvoir est exercé par le gouverneur général en Conseil, c'est-à-dire par le Cabinet fédéral. Mais la Couronne se présente au Canada sous deux aspects, la Couronne fédérale et la Couronne provinciale, tout au moins au plan interne. Peut-on concevoir une projection de cette Couronne provinciale dans le système international ? La réponse n'est pas encore définitive, au plan juridique. Sur le plan des faits, le véritable avocat de la compétence provinciale en matière de conclusion de traités internationaux est le Québec. Les autres provinces ne réclament pas une capacité de conclure de véritables traités internationaux mais entendent maintenir des liens contractuels et des contacts qui ne se situent pas dans le cadre du droit international proprement dit avec les entités étrangères, en particulier les États fédérés voisins des États-Unis, ou même les autorités fédérales américaines. Ce dernier trait est illustré par les rencontres des premiers ministres provinciaux, Alberta, Colombie britannique, Ontario, avec les représentants des pouvoirs exécutif et législatif américains, y compris le Président des États-Unis, et les sénateurs et les membres de la Chambre des représentants, lorsqu'un traité international est négocié entre le Canada et les États-Unis.

Cependant, une distinction très nette doit être faite entre les ententes et arrangements administratifs et techniques qui ne sont pas des accords internationaux régis par le droit international, et les traités internationaux.

1. Les ententes et arrangements administratifs et techniques. Un très grand nombre d'arrangements sont conclus par les fonctionnaires et autres autorités

82. Voir pp. 15ss ; voir *Treaty Law in Canada*, 1975, *op. cit.*

des deux niveaux de gouvernement opérant dans le cadre provincial (la province et les municipalités) avec des entités étrangères – en particulier dans le contexte de la coopération régionale transfrontalière, c'est-à-dire des relations Canada-États-Unis. L'étude de R. F. Swanson de 1974 en témoigne : 766 accords, ententes et arrangements entre les provinces canadiennes et les États américains portant sur les transports, les ressources naturelles, industrie et commerce, services sociaux, protection de l'environnement, etc., dont 70,6% sont des arrangements, 23,6% des ententes et 5,7% des accords.

Les provinces devraient avoir le droit et la capacité dans la majorité des cas de conclure ces sortes de contrats et arrangements, soit dans le contexte d'accords-cadres conclus antérieurement par les autorités fédérales, soit même, selon le cas, sans autorisation spéciale d'Ottawa, sous la réserve importante qu'un système de transmission des informations soit établi d'une manière régulière. Ainsi un relevé périodique de ces accords pourrait être transmis au *Secrétariat* fédéral-provincial en matière de relations internationales.

2. La conclusion de véritables traités internationaux par les provinces soulève un problème beaucoup plus difficile. Il n'y a pas de pratique canadienne qui fasse autorité en la matière. Les différents procédés utilisés antérieurement sont empiriques. Ils n'ont pas fait l'objet d'une définition précise de la valeur juridique internationale de ces accords, même dans le cas où ces actes transnationaux sont autorisés par une disposition législative fédérale ou par un accord-cadre.

Au plan international, seules quelques constitutions confèrent ce pouvoir aux États fédérés et avec des limites bien définies. En réalité, peu de véritables traités internationaux sont conclus par les États fédérés et la tendance actuelle est de laisser les autorités centrales occuper ce champ d'activités, sous la réserve que les collectivités publiques décentralisées ont de nombreux contacts et arrangements transnationaux avec leurs homologues des régions limitrophes.

Cependant, au niveau global – juridiquement celui du droit international public – le projet d'articles sur le droit des traités de 1966 reconnaît la capacité de l'État fédéré de conclure des traités si la constitution l'admet et en pose les limites (compétence d'attribution). Or, au Canada, la Constitution rédigée à l'époque coloniale ne traite pas du problème (cf. article 132). Au plan canadien, on pourrait donc concevoir aujourd'hui une disposition constitutionnelle du type allemand reconnaissant aux provinces la capacité de conclure des traités internationaux, sous la double réserve que ce soit avec l'assentiment des autorités fédérales (les modalités de cet assentiment restant à définir) et dans les domaines de compétence législative provinciale. L'Union fédérale pourrait cependant occuper ce champ d'action avec l'accord de la (ou des) province(s) intéressée(s), étant entendu que l'application des traités ainsi conclus serait limitée à cette (ou ces) province(s). Les derniers développements de la clause fédérale, aujourd'hui dans les conventions multilatérales, demain peut-être dans les traités bilatéraux, nous permettent d'envisager cette hypothèse. Cette capacité pourrait aussi être reconnue constitutionnellement aux provinces dans les domaines de compétence interne partagée, si le pouvoir fédéral n'a pas occupé le champ. Dans le cas contraire, on devrait prévoir une obligation non seulement de consulter les provinces mais

également et surtout d'obtenir au préalable, avant la conclusion de l'accord, un consensus fédéral-provincial, au sein des mécanismes de liaison décrits précédemment.

Il reste à envisager le cas des matières non couvertes par la constitution et des domaines relevant du fédéral mais touchant aux intérêts essentiels des provinces (qui resteraient à préciser) : dans ces deux hypothèses, une nouvelle disposition constitutionnelle ne semble pas nécessaire mais plutôt des ententes entre les deux niveaux de gouvernement.

Car le problème essentiel au plan conflictuel juridique n'est pas celui de la conclusion des traités, mais de leur mise en œuvre interne qui dépend – pour les traités qui demandent une législation interne – de la répartition constitutionnelle des compétences. Il va de soi que la constitution renouvelée procédera à des changements et précisera certaines zones où le consensus provincial d'aujourd'hui semble acquis. Il n'en demeure pas moins que les questions de compétence concurrente et celles qui s'intègrent dans l'évolution mondiale de la technique, de l'économie et aussi du social, ne pourront être réglées définitivement par des dispositions constitutionnelles adoptées à la fin des années soixante-dix ou au début des années quatre-vingts. Or les conflits internes sont *projetés* dans le domaine externe, pour les questions que nous étudions aujourd'hui – les relations internationales provinciales. Il est donc trois aspects à examiner et qui sont liés : le niveau fédéral-provincial ; à l'intérieur de chaque niveau (fédéral et provincial), la répartition des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire ; enfin, l'aspect international.

La répartition des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement n'est donc pas le seul point que devrait couvrir la constitution. Il convient également de poser les attributions respectives de l'exécutif et du législatif en matière de traités au double plan fédéral et provincial. Ainsi, par exemple, dans la constitution fédérale, une disposition devrait reconnaître les pouvoirs de l'exécutif en matière de conclusion des traités. Le concours du Parlement devrait être obligatoire et s'exprimer au moyen d'une résolution d'approbation, ou d'une loi d'approbation conférant valeur juridique interne à l'acte international, selon le cas, pour les traités réglant les relations politiques de la fédération (paix, alliance, neutralité, défense, sécurité collective), les traités relatifs à la compétence territoriale, les traités engageant les finances de l'État, les traités de commerce, enfin les traités dont l'application exige une modification ou une adjonction au droit interne fédéral<sup>83</sup>. Il devrait être également prévu que les traités portant sur des matières relevant de la compétence législative provinciale, exclusive ou partagée, doivent recevoir l'assentiment des législatures provinciales selon la même procédure (vote d'une résolution d'approbation ou d'une loi, selon le cas).

En pratique, si de nouvelles dispositions constitutionnelles n'étaient pas adoptées, il faudrait cependant organiser – sur une base régulière et non *ad hoc* – les rencontres fédérales-provinciales dans le cadre posé précédemment à la phase

83. Cf. la loi fondamentale de 1949 de la R.F.A., art. 59 (2).

de négociation des traités qui relèvent de leur compétence ou les intéressent particulièrement et obtenir non pas un vote formel mais un consensus. La mise en œuvre des obligations engendrées par les traités correspondrait à la répartition des compétences législatives, l'arbitre suprême étant la Cour suprême, une cour suprême modifiée avec une nouvelle formule de nomination des juges, impliquant une participation des gouvernements provinciaux, et la création d'une division traitant des questions liées à l'application du droit international.