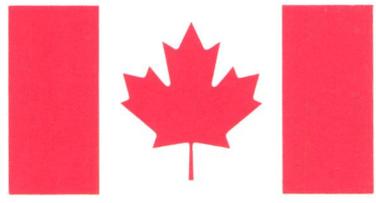


CAIE 9
63
1968

P. G. BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERRBROOK



FÉDÉRALISME ET RELATIONS INTERNATIONALES



L'honorable Paul Martin
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures
BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERRBROOKE

UNIVERSITE DE SHERBROOKE



3 1156 00432 875 6

73191(1)

CAIE 2
63
1968

~~7
E.5
C3538
1968~~

~~11.8
E.5~~

FÉDÉRALISME ET RELATIONS INTERNATIONALES

P. G. BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOK

L'HONORABLE PAUL MARTIN
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES

96018-1

Doc. cons. - gén. - Canada - monog.

©

Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX

1735, rue Barrington

MONTRÉAL

Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA

Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

221, rue Yonge

WINNIPEG

Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER

657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix: .50 cents N° de catalogue E2-6368F

Prix sujet à changement sans avis préalable

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.

Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie

Ottawa, Canada

1968

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
<i>Préface</i>	5
Chapitre	
I INTRODUCTION.....	7
La politique étrangère en tant qu'expression de l'intérêt national.....	7
Évolution des relations étrangères depuis la Confédération.....	7
(i) Diplomatie traditionnelle et diplomatie moderne.....	7
(ii) Conséquences de l'accession du Canada à la souveraineté.....	8
Politique étrangère et fédéralisme canadien.....	9
II LES RESPONSABILITÉS FÉDÉRALES.....	11
(A) Le pouvoir de conclure des traités.....	11
(i) Les principes du droit international.....	11
(ii) Les constitutions des États fédéraux.....	12
(iii) La constitution canadienne.....	13
(B) Les organisations internationales.....	16
(C) L'accréditation des envoyes diplomatiques et le rôle des missions diplomatiques.....	18
III L'INTÉRÊT DES PROVINCES ET L'HÉRITAGE CULTUREL DU CANADA.....	23
(A) Introduction.....	23
(B) Interprétation judiciaire de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique—application des traités.....	24
(C) Usage provincial relatif aux ententes avec les États étrangers.....	26
(D) Conclusions.....	29

	PAGE
IV L'HARMONIE PAR LA COOPÉRATION.....	31
(A) Introduction.....	31
(B) Coopération dans l'élaboration et l'application des traités....	32
(C) Organisations internationales.....	35
(i) Participation du Canada aux organisations inter- nationales.....	35
Consultation avec les provinces.....	36
Diffusion de la documentation.....	36
Participation des provinces aux délégations du Canada aux Conférences internationales.....	37
(ii) Conclusions.....	38
(D) Coopération fédérale-provinciale à l'étranger.....	39
(i) Aide extérieure.....	39
(ii) Autres activités provinciales à l'étranger.....	41
(E) Relations culturelles.....	42
(F) Le bilinguisme et le ministère des Affaires extérieures.....	43
(G) Conclusions.....	45
V NOUVELLES PERSPECTIVES DE COLLABORATION.....	47
(A) Introduction.....	47
(B) La politique étrangère et l'héritage culturel du Canada.....	47
(C) Mécanismes de consultation avec les provinces.....	48
(D) Amendements à la constitution.....	49
VI CONCLUSIONS.....	51
 <i>Annexe</i>	
Exposé de la pratique des États concernant le pouvoir des membres d'une union fédérale de conclure des traités.....	53

PRÉFACE

Au cours des dernières années l'attention des observateurs a été attirée sur les relations extérieures du Canada en raison, pour une part, de l'intérêt accru que leurs nouveaux champs d'activité ont suscité chez les provinces à l'égard des affaires extérieures et aussi parce que les relations extérieures ont évolué dans un sens qui les rapproche des domaines de la compétence des provinces sur le plan intérieur. Un autre élément nouveau est constitué par la volonté qu'ont montrée les Canadiens français de resserrer les liens qui les unissent à la communauté francophone mondiale. Au moment où les autorités fédérales et provinciales sont engagées dans un examen approfondi de nos institutions et de notre pratique constitutionnelles, il convient donc d'étudier avec soin les questions relatives aux affaires étrangères qui s'y rattachent.

Cette étude a pour but, d'abord, de servir de document d'information traitant des éléments constitutionnels et juridiques de la conduite des affaires étrangères au Canada et dans les autres États fédéraux et, ensuite, de fournir un aperçu général des mesures de plus en plus nombreuses que prend le gouvernement fédéral pour élaborer et appliquer une politique qui satisfasse les besoins et les aspirations des provinces, ainsi que les exigences des deux communautés linguistiques du Canada. A ce titre, il a pour but d'alimenter une étude et une discussion constructives de l'application du fédéralisme canadien au domaine des relations internationales. Le gouvernement est d'avis qu'un tel examen, mené non seulement par des spécialistes en cette matière mais aussi par les citoyens en général, ne peut que favoriser l'unité du Canada et les intérêts de tous nos concitoyens.

Le premier ministre,



Ottawa, 1968

CHAPITRE I

Introduction

La politique étrangère en tant qu'expression de l'intérêt national

Une politique étrangère viable doit être une politique nationale qui reflète le mieux possible les aspirations et les visées de toute la population du pays. Pour le Canada, une telle politique doit non seulement être conforme aux intérêts des Canadiens de toutes les parties du pays mais encore elle doit tenir compte de deux traits distinctifs du Canada: notre structure constitutionnelle fédérale et notre physionomie culturelle. Ainsi, en élaborant et en mettant en œuvre la politique extérieure du pays, le gouvernement du Canada doit tenir compte des désirs et des besoins des provinces ainsi que des traditions culturelles que les Canadiens, tant de langue française que de langue anglaise cherchent à maintenir et à enrichir dans le cadre de la fédération canadienne.

Évolution des relations étrangères depuis la Confédération

Pour comprendre la situation telle qu'elle existe en 1968, il faut voir comment les choses ont évolué depuis le début de la Confédération. Pour y parvenir, il faut examiner deux séries d'événements distincts mais interdépendants: d'abord, les changements fondamentaux qui se sont produits dans le domaine des relations étrangères depuis cette époque; et, ensuite, l'évolution du Canada vers l'obtention de sa pleine souveraineté, qui s'est produite durant la même période.

(i) DIPLOMATIE TRADITIONNELLE ET DIPLOMATIE MODERNE

La portée et l'étendue des relations étrangères de chaque pays et la façon dont est mise en œuvre la politique étrangère ont subi des modifications radicales au cours des cent dernières années. A l'époque de la Confédération,

les affaires étrangères portaient surtout sur des questions comme la guerre et la paix, l'envoi et l'accueil de représentants diplomatiques, la négociation et la conclusion de traités de caractère général, et ainsi de suite. Les règles du droit international étaient peu nombreuses et de portée restreinte. De plus, les dimensions de la communauté internationale étaient limitées. Elles le sont demeurées, d'ailleurs, jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale.

A ces deux points de vue, de profonds changements sont intervenus. D'abord, la conduite des affaires extérieures est devenue de plus en plus complexe et son champ d'action s'est accru à mesure qu'augmentait l'interdépendance des États. Il en est résulté une réglementation internationale de plus en plus extensive qui s'est opérée par le moyen de conventions multilatérales sur des sujets aussi divers que les droits de l'homme, les conditions de travail, les télécommunications, l'aviation civile et un grand nombre d'autres questions qui touchent les intérêts des individus. En second lieu le nombre des États souverains s'est accru de façon remarquable. Les Nations Unies comptent aujourd'hui 123 États membres et continuent d'en admettre de nouveaux. D'autre part, en plus des Nations Unies, il existe de nombreuses organisations mondiales et régionales de caractère plus spécialisé et presque chaque année de nouvelles institutions sont créées. Cette évolution a eu pour effet à la fois d'étendre le domaine de l'ordre mondial et de créer des formes de réglementation internationale qui affectent les intérêts régionaux et les juridictions provinciales plus directement que jamais dans le passé.

(ii) CONSÉQUENCES DE L'ACCESSION DU CANADA À LA SOUVERAINETÉ

Des changements profonds se sont également produits quant à la place du Canada dans le monde. L'accession du Canada à l'indépendance a été le fruit d'une longue évolution et le fait qu'on n'ait pas prévu en 1867 que le Canada accèderait à l'indépendance complète est d'une grande importance quant à la répartition constitutionnelle des pouvoirs sur le plan des affaires étrangères. La constitution d'autres États fédéraux confère à leur gouvernement central un pouvoir primordial en matière d'affaires étrangères, mais l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne contient aucune disposition expresse et précise à cet effet. Qui plus est, l'Acte ne fait aucune mention spécifique du pouvoir de conclure des traités. C'est qu'essentiellement ce pouvoir est une prérogative royale et que, au moment de la rédaction de l'Acte, on n'imaginait pas que le Canada en viendrait à négocier ou à conclure de son propre chef des accords internationaux, ce pouvoir ayant été réservé à la Reine agissant sur le conseil de ses ministres britanniques.

Le Canada a atteint son autonomie par étapes progressives et sa liberté d'action dans les affaires extérieures constitue une des étapes les plus récentes de sa marche vers l'indépendance. C'est seulement à la Conférence impériale de 1926 qu'a été confirmé le principe général suivant lequel aucun Dominion autonome ne peut être lié par des engagements contractés par le Gouvernement impérial, sans le consentement du Dominion intéressé. A cette Confé-

rence, le désir unanime des Dominions de définir le statut qu'ils avaient atteint s'exprima dans une déclaration célèbre:

Ce sont (la Grande-Bretagne et les Dominions) des communautés autonomes dans l'Empire britannique, d'un statut égal, aucune n'étant subordonnée à l'autre sous aucun aspect de leurs affaires intérieures ou extérieures, bien qu'elles soient unies par une allégeance commune à la Couronne et librement associées comme membres de la Communauté des nations britanniques.

En 1931, le Statut de Westminster donna force de loi à cette déclaration en ce qui concerne la compétence législative des Parlements des Dominions. Le processus d'accession à l'indépendance fut complété en 1939, alors que la guerre mit fin à un débat qui était populaire durant les années '30, à savoir si une partie du Commonwealth pouvait demeurer neutre pendant que la Grande-Bretagne était en guerre. Une déclaration de guerre officielle fut émise séparément par le Canada, et l'état de guerre avec l'Allemagne fut déclaré le 10 septembre 1939, sept jours après la date de la déclaration de guerre du Royaume-Uni.

Politique étrangère et fédéralisme canadien

Le Canada est universellement reconnu comme faisant partie de la communauté des nations à titre de pays indépendant et le gouvernement canadien possède le pouvoir de conclure des traités et des accords sur toutes les questions. Cependant, il ne peut pas, d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, tel qu'interprété par le comité judiciaire du Conseil privé, légiférer pour mettre un traité en vigueur si la matière du traité est de la compétence législative exclusive des provinces. De plus, étant donné qu'une part considérable de la diplomatie moderne porte sur des problèmes de bien-être social, de développement économique et autres questions s'y rapportant, il est évident que pour être efficace, la politique extérieure du Canada dans ces domaines doit tenir compte des intérêts des provinces. Il est tout aussi évident, cependant, que la politique extérieure ne peut pas être fragmentée et qu'on ne peut pas en exclure des éléments ni les traiter en vase clos sans tenir compte des principes généraux dont s'inspire la politique du pays. En l'occurrence il est important que le gouvernement énonce clairement et les responsabilités qu'il est le seul à pouvoir assumer dans ce domaine, et la façon dont il fait usage de ses pouvoirs pour le bien de tous les Canadiens.

CHAPITRE II

Les responsabilités fédérales

Selon le droit international, la conduite des relations étrangères est la responsabilité des membres pleinement indépendants de la communauté internationale. Parce que les membres constituants d'une union fédérale ne répondent pas à ce critère, la direction et la conduite des relations étrangères dans les États fédéraux sont reconnues comme relevant des autorités centrales. En conséquence, les membres des États fédéraux n'ont pas le pouvoir indépendant et autonome de conclure des traités, de devenir membres de plein droit d'organismes internationaux ni d'accréditer ou de recevoir des agents diplomatiques et consulaires.

(A) Le pouvoir de conclure des traités

La responsabilité exclusive du gouvernement fédéral dans le domaine des traités repose sur trois considérations: les principes du droit international quant au pouvoir des parties composantes des États fédéraux de conclure des traités; la constitution et la pratique constitutionnelle des États fédéraux; et, enfin, la loi et la pratique constitutionnelles du Canada. Ces trois aspects sont examinés ci-dessous.

(i) LES PRINCIPES DU DROIT INTERNATIONAL

La question de savoir si les membres d'une union fédérale peuvent conclure des traités ou des accords internationaux a été étudiée à fond par la Commission du droit international, organisme qui relève de l'Assemblée générale des Nations Unies, et par divers spécialistes du droit des traités qui ont préparé des rapports pour la Commission. La Commission a exprimé l'avis que la question de savoir si un membre d'une union fédérale

a le pouvoir de conclure des traités dépend de la constitution de ce pays. En d'autres termes, la Commission est d'avis qu'on ne peut pas déterminer en se référant au seul droit international si, oui ou non, un membre d'une union fédérale peut conclure des traités. Le droit international se réfère en premier lieu à la constitution du pays en question pour déterminer à qui appartient la capacité de conclure des traités.

La Commission du droit international a reçu l'aide de trois spécialistes du droit des traités. Tous trois ont souscrit en gros à la conclusion énoncée plus haut mais chacun a mis l'accent sur un aspect particulier de la question. Le premier a signalé que les États membres d'une fédération ne pouvaient être considérés comme ayant le pouvoir de conclure des traités que si une telle autorisation leur avait été conférée par une loi fédérale ou par la constitution fédérale. Un autre s'est dit d'avis que même quand la constitution permet aux membres d'une union fédérale de conclure des accords, ces membres ne peuvent le faire qu'à titre d'agents de l'union. Autrement dit, les parties composantes, d'après lui, ne peuvent en aucun cas acquérir elles-mêmes la personnalité internationale et l'union elle-même est nécessairement «l'entité qui devient liée par le traité et qui est responsable de son exécution.»

Le dernier de ces trois rapporteurs spéciaux, l'un des principaux artisans de la codification provisoire adoptée par la Commission du droit international en 1966, a souligné dans ses commentaires que, pour qu'un membre d'une union fédérale possède le pouvoir de conclure des traités il est également nécessaire que les autres États reconnaissent les pouvoirs conférés par la constitution au membre de l'union fédérale. Son rapport a ainsi mis en lumière l'importance de l'attitude des autres États à l'égard des pouvoirs qu'une constitution entend donner à un membre d'une union fédérale.

Si l'on prend comme point de départ l'opinion de la Commission à l'effet que l'existence du pouvoir de conclure des traités chez une partie composante d'une union fédérale dérive de la loi constitutionnelle du pays en question, il devient important d'examiner les constitutions et l'expérience des États fédéraux afin de déterminer quels principes de fédéralisme ont été effectivement suivis par ces pays en ce qui concerne le pouvoir de conclure des traités.

(ii) LES CONSTITUTIONS DES ÉTATS FÉDÉRAUX

La constitution de la grande majorité des États fédéraux réserve au gouvernement fédéral la responsabilité de conclure les accords internationaux et dit clairement que les parties constituantes ne possèdent pas ce droit. Il existe cependant quelques États fédéraux, la Suisse, les États-Unis, la République fédérale d'Allemagne et l'URSS, par exemple, où la pratique constitutionnelle permet apparemment aux parties constituantes de conclure certains genres d'accords avec des États étrangers. On ne peut toutefois pas interpréter de façon identique l'expérience de ces États, à cause des différences importantes qui existent entre leurs pratiques constitutionnelles res-

pectives; d'après la constitution suisse, le gouvernement fédéral est autorisé à conclure des accords internationaux au nom des parties constituantes; la constitution des États-Unis prévoit que le Congrès peut autoriser des «compacts» entre les États de l'Union et des États étrangers, mais aucun accord de ce genre n'a jamais encore été conclu; enfin, bien que la constitution de la République fédérale d'Allemagne et celle de l'Union soviétique permettent aux parties constituantes de conclure des accords internationaux dans certains domaines, la conclusion de tels accords est sujette à la direction ou au contrôle des autorités fédérales.

Les constitutions de ces États et d'autres États fédéraux sont étudiées dans une annexe à ce document. En bref, cependant, on peut conclure que même dans le cas des constitutions qui autorisent les parties constituantes à conclure des accords internationaux dans certains domaines, il est prévu que cette autorité doit être exercée sous contrôle fédéral ou par l'intermédiaire du gouvernement fédéral. En outre, des spécialistes du droit constitutionnel ont fait remarquer que les pouvoirs de cette nature, que peuvent exercer des membres d'unions fédérales, ont été utilisés de moins en moins souvent au cours des années récentes.

Aucune constitution fédérale n'autorise les parties constituantes à conclure librement et indépendamment des accords internationaux.

(iii) LA CONSTITUTION CANADIENNE

Après avoir examiné les constitutions d'un certain nombre d'États fédéraux, il faut étudier les dispositions de la constitution canadienne quant au pouvoir de conclure des traités.

On a supposé, en 1867, que ce pouvoir continuerait à faire partie de l'ensemble des pouvoirs de prérogative relatifs à la conduite des affaires extérieures. Ces pouvoirs appartenaient à la Souveraine et étaient exercés par Elle sur avis de ses ministres britanniques. Pour cette raison, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique passe cette question sous silence bien que, à l'article 132, il est prévu que le parlement et le gouvernement du Canada auront

tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, à titre de partie de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou de l'une quelconque de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers.

Ainsi, en 1867 et pendant le demi-siècle qui suivit, le pouvoir de conclure des traités touchant le Canada a été réservé exclusivement au gouvernement impérial. Toutefois de 1871 à 1923 on assiste à une lente évolution des procédures grâce à laquelle les représentants du gouvernement canadien d'abord participent aux négociations qui aboutissent à un traité impérial touchant le Canada (Traité de Washington de 1871) puis en arrivent à signer de tels accords à titre de membre de l'Empire (Traité de Versailles de 1919) et, enfin, en viennent à signer de tels accords au nom du Canada (Traité sur la pêche du flétan de 1923). Comme il a été noté précédemment,

cette nouvelle procédure fut confirmée lors de la Conférence impériale de 1926; le Canada et les autres Dominions allaient désormais être habilités à négocier et à conclure des traités touchant leurs propres intérêts, traités dont la ratification serait faite sur l'instance du Dominion intéressé. Les Dominions se virent aussi accorder le droit d'établir des relations diplomatiques directes avec des puissances étrangères.

Les pouvoirs de prérogative de la Couronne, d'abord réservés à la Reine d'après l'article 9 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, sont maintenant exercés par le Gouverneur général. Pendant la période coloniale, la délégation du pouvoir de prérogative était limitée par l'état de subordination de la colonie, mais on peut présumer que, par suite de l'indépendance, ce qui restait à la Couronne de prérogatives royales est passé au Gouverneur général et toutes ces prérogatives sont implicitement détenues par le Gouverneur général même en l'absence d'une délégation précise. Autrement dit, il est raisonnable de conclure que tous les pouvoirs nécessaires à un État indépendant résident effectivement dans cet État et, de plus, que lorsque le Canada a réalisé son autonomie, une seule entité est devenue indépendante et a été reconnue comme telle par la communauté internationale. En outre, les nouvelles Lettres patentes émises au Gouverneur général en 1947 disent:

2. Et par les présentes, Nous autorisons Notre Gouverneur général, sur l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, ou de tous membres dudit Conseil ou individuellement, selon l'exigence du cas, à exercer tous les pouvoirs et attributions dont Nous sommes valablement investi à l'égard du Canada,...

3. Et Nous autorisons, par les présentes, Notre Gouverneur général à garder et employer Notre Grand Sceau du Canada pour sceller tout ce qui pourra être établi sous Notre Grand Sceau du Canada.

Si on lit les termes des Lettres patentes à la lumière de la loi de 1939 créant le Grand Sceau du Canada, on peut conclure que la prérogative royale dans le domaine des affaires étrangères est maintenant exercée par le Gouverneur général.

De plus, la jurisprudence, et en particulier l'affaire des *Conventions du travail* (1937), indique que l'autorité de conclure des accords internationaux appartient exclusivement aux autorités fédérales. L'avis du juge en chef Duff dans cette cause comprend l'observation suivante:

Pour ce qui est de toutes ces ententes internationales, c'est une conséquence nécessaire des positions respectives de l'Exécutif du Dominion et des Exécutifs des provinces que cette autorité (de conclure des accords internationaux) réside dans le Parlement du Canada; les lieutenants-gouverneurs représentent la Couronne pour certaines fins mais le lieutenant-gouverneur d'une province ne représente la Couronne d'aucune manière quant aux relations avec les gouvernements étrangers. L'Exécutif du Canada, encore une fois d'après la constitution, agit en tant que responsable du Parlement du Canada et c'est ce Parlement seul qui peut constitutionnellement régler la conduite des affaires extérieures.

Le juge en chef était aussi d'avis que les documents des Conférences impériales de 1923 et de 1926 constituaient une preuve faisant autorité en matière d'usage constitutionnel, y compris l'affirmation selon laquelle «les accords entre la Grande-Bretagne et un pays étranger, ou entre un Dominion

et un pays étranger doivent prendre la forme de traités entre chefs d'État (sauf dans le cas d'ententes entre gouvernements). . . » Le juge en chef Duff et les juges Davis et Kerwin concluaient que le Canada avait le pouvoir de conclure des accords sur des sujets qui sont du ressort de la compétence législative provinciale, par la « cristallisation de l'usage constitutionnel et de la loi constitutionnelle. »

Les protagonistes de l'existence d'un pouvoir provincial en matière de droit international ont fait valoir l'argument que les pouvoirs de prérogative du lieutenant-gouverneur comprennent le pouvoir de s'occuper d'affaires étrangères ou du moins de conclure des traités dans les domaines relevant de la compétence législative provinciale. Historiquement, les pouvoirs des lieutenants-gouverneurs ont fait l'objet de nombreux débats, mais deux décisions du comité judiciaire (*Liquidators of the Maritime Bank of Canada vs the Receiver-General of New Brunswick*, 1892; et *Bonanza Creek Gold Mining Company Limited vs the King*, 1916) ont été invoquées à l'appui de la thèse que le gouvernement de chaque province représente la Reine dans l'exercice de sa prérogative sur toutes les questions qui intéressent les droits de la province et plus particulièrement que les prérogatives à l'égard de l'étranger font partie de celles qui sont dévolues aux lieutenants-gouverneurs dans les domaines relevant de la compétence législative des provinces. On peut à divers titres mettre en doute le bien-fondé de cette conclusion. Le Conseil privé ne pouvait pas en effet avoir eu à l'esprit la dévolution des prérogatives de la Couronne en matière de relations extérieures puisque, à l'époque où ces décisions ont été rendues, aucune de ces prérogatives n'avait échoué au Canada. De plus, l'affaire du Bonanza Creek ne comportait aucun aspect extérieur et ne traitait que de questions intérieures. Quoi qu'il en soit, la compétence législative provinciale se limite aux questions qui sont d'un caractère essentiellement local et, par conséquent, tout pouvoir exécutif parallèle serait limité de la même manière et ne s'appliquerait pas au domaine des affaires étrangères.

En outre, les pouvoirs du gouvernement fédéral tels que définis dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sont incompatibles avec l'idée que les prérogatives de la Reine pour les affaires extérieures seraient dévolues aux lieutenants-gouverneurs des provinces. En particulier, l'exécutif fédéral a le pouvoir de désavouer des lois adoptées par les législatures provinciales, que ces lois soient ou non de la compétence législative des provinces.

Ainsi, si les gouvernements provinciaux possédaient le pouvoir de conclure des traités selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ils se trouveraient dans une situation où le gouvernement fédéral pourrait les empêcher de les appliquer. Bien que ces pouvoirs n'aient pas été utilisés depuis bien des années, ils ont quand même une signification historique dont il convient de tenir compte pour déterminer la nature du fédéralisme canadien. L'existence de ces pouvoirs crée en effet une forte présomption à l'effet qu'il n'était pas envisagé, selon la Constitution, de doter les provinces d'un statut indépendant, de leur propre chef.

De l'analyse précédente, on peut tirer les conclusions suivantes:

1. Au Canada l'autorité constitutionnelle nécessaire à la conclusion d'accords internationaux fait partie de la prérogative royale et, pour ce qui a trait aux traités, elle est exercée au nom du Canada par le Gouverneur général, habituellement sur avis du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Les pouvoirs de prérogative à l'égard des affaires étrangères et de la conclusion des traités sont passés à l'exécutif fédéral au moment où le Canada est devenu membre autonome du Commonwealth britannique des nations. En outre, la délégation au Gouverneur général des pouvoirs de prérogative de la Couronne du chef du Canada a été clairement confirmée par les Lettres patentes de 1947.

2. Il n'y a jamais eu délégation de ces pouvoirs de prérogative aux lieutenants-gouverneurs des provinces. Rien ne permet non plus d'affirmer que les provinces aient reçu quelque part que ce soit de la prérogative royale quant aux affaires étrangères et au pouvoir de conclure des traités.

3. Du fait que le gouvernement fédéral pourrait par l'exercice du pouvoir de désaveu rendre impossible aux provinces l'application de tout traité qui demanderait une mesure législative on peut tirer la conclusion qu'une telle situation n'a pas été créée par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

(B) Les organisations internationales

Les passages qui précèdent montrent que du point de vue historique comme du point de vue juridique, seules les autorités fédérales peuvent représenter un État fédéral dans ses relations avec d'autres États. Il ne peut y avoir qu'un seul Canada pour fins d'appartenance et de participation aux organisations internationales. La contre-proposition, que le «Canada» soit formé de dix ou onze entités, travaillant indépendamment l'une de l'autre dans les organisations internationales serait incompatible avec la pratique suivie par tous les régimes fédéraux connus aussi bien qu'avec la constitution canadienne. En outre, les États étrangers n'accepteraient pas qu'un tel «Canada» acquière des droits de représentation disproportionnés—au point d'occuper dix ou onze sièges dans tel ou tel organisme—même si l'on jugeait souhaitable ou réalisable de fragmenter de cette façon la fédération canadienne.

Si l'on examine la possibilité de faire participer les membres des États fédéraux aux organisations internationales, il faut distinguer trois types de participation: (i) le statut de membre à part entière; (ii) le statut de membre associé; et (iii) le statut d'observateur permanent. Il y a lieu d'étudier aussi la possibilité d'une participation fonctionnelle des membres constitutifs à la représentation fédérale dans les organisations internationales.

Pleine appartenance aux organisations internationales

Aucune constitution ou document de base de quelque organisation internationale que ce soit ne prévoit l'admission, à titre de membres, des parties constituantes des unions fédérales. En outre, ces textes précisent ha-

bituellement quel genre d'«État» est admissible en ajoutant qu'il doit être en mesure d'accepter les obligations qui découlent de l'appartenance à ces organisations. Ainsi, un tel État doit avoir la capacité de conclure des accords qui les lient juridiquement conformément au droit international ainsi que la possibilité de s'acquitter des obligations internationales qui en découlent. Il est important de noter que la «capacité de s'acquitter d'obligations internationales» ne porte pas sur la question de savoir si cette capacité peut être considérée comme existant dans l'abstrait mais plutôt si les autres États souverains en reconnaissent effectivement l'existence.

Dans un État constitué fédéralement seule la fédération dans son ensemble répond à ces critères et, par conséquent, mises à part toutes les autres considérations auxquelles on peut se livrer au sujet de la responsabilité fédérale, seul le gouvernement fédéral a qualité pour représenter l'État souverain qui est admissible comme membre d'organisations internationales. Soutenir que les parties constituantes d'un État fédéral ont aussi qualité pour jouer ce rôle de représentation équivaldrait à admettre que chacune des parties possède le statut d'indépendance, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Une telle interprétation impliquerait la négation de l'existence de l'État fédéral et ferait des parties constituantes des «États» selon l'acceptation internationale de ce terme. Cette analyse est confirmée par le fait qu'en pratique aucun membre d'une union fédérale n'a été considéré comme étant admissible aux organisations internationales sauf l'Ukraine et la Biélorussie, qui sont universellement reconnues comme des cas particuliers; les circonstances de leur admission aux Nations Unies ont peu à voir avec l'expérience des autres États fédéraux.

Statut de membre associé

A la lumière des considérations qui précèdent, il appert que la pleine appartenance aux organisations internationales est généralement accessible aux seuls États souverains. Cependant un examen de la constitution d'un certain nombre d'organisations internationales montre que ces dernières prévoient également le statut de membre associé pour des territoires qui ne sont pas entièrement souverains sur le plan international. Les dispositions de la constitution des organisations internationales où il est possible d'être membre associé se lisent généralement à peu près comme suit: «Les territoires ou groupes de territoires qui n'ont pas l'autorité nécessaire pour conduire leurs relations internationales peuvent être admis comme membres associés . . . sur la demande faite au nom de ces territoires ou groupes de territoires par le membre ou le mandataire qui a la responsabilité de leurs relations internationales.»

On doit noter que cette possibilité ne se présente pas dans le cas de l'Organisation des Nations Unies elle-même, puisque la Charte de l'ONU ne prévoit pas le statut de membre associé. De plus, cette technique a été utilisée de façon restreinte dans d'autres organisations et elle a servi de moyen pour permettre aux puissances coloniales de pourvoir à l'admission,

dans les organisations internationales appropriées, d'anciennes colonies qui n'avaient pas encore l'entière responsabilité de leurs relations extérieures. Cette dernière raison, qui ne s'applique pas au statut d'État fédéral, semble bien être la seule qui ait motivé la création du statut de membre associé. Quoiqu'il en soit, on ne connaît pas d'exemple d'admission d'un membre d'un État fédéral comme membre associé d'une organisation internationale.

Statut d'observateur permanent

En plus des statuts de membre et de membre associé, il existe un autre moyen de participer aux organisations internationales, celui d'observateur permanent. Aux Nations Unies, six pays se sont vu accorder ce statut jusqu'à présent. Il ne semble pas y avoir de règles bien précises touchant l'octroi de ce statut, mais les Nations Unies semblent avoir pris pour ligne de conduite de le réserver aux États qui seraient admissibles comme membres mais qui, ou bien n'ont pas demandé à être membres à part entière ou bien en ont été empêchés pour diverses raisons. Les pays suivants se sont vu accorder le statut d'observateur permanent auprès des Nations Unies: la République fédérale d'Allemagne, le Saint-Siège, la République de Corée, Monaco, la Suisse et la République du Vietnam.

Il est à noter que les pays qui ont obtenu le statut d'observateur permanent aux Nations Unies sont membres de plein droit d'autres organisations internationales. Bien que le statut d'observateur permanent ne soit pas accordé habituellement par d'autres organisations que les Nations Unies, les organisations qui l'ont octroyé ont indiqué que ce statut ne pouvait être accordé qu'aux États qui autrement seraient admissibles comme membres. Les considérations précédentes quant au statut de membre à part entière ou de membre associé d'une organisation internationale pour une partie constituante d'un État fédéral s'appliquent donc aussi quand il s'agit de déterminer si une telle entité peut être considérée comme admissible au statut d'observateur permanent.

Participation fonctionnelle des parties constituantes d'un État fédéral au sein de la délégation fédérale

Il n'y a aucune raison, ni en pratique ni en théorie, qui empêche les États fédéraux de nommer des représentants de leurs parties constituantes comme membres de leurs délégations auprès des Nations Unies ou d'autres organisations internationales. Le gouvernement canadien suit cette ligne de conduite depuis quelque temps pour ce qui est de certaines institutions spécialisées. La façon dont fonctionne ce système est exposée au Chapitre IV.

(C) Accréditation des envoyés diplomatiques et rôle des missions diplomatiques

En plus de la possibilité de conclure des accords internationaux et de participer aux organisations internationales, un des principaux attributs de la souveraineté est le *ius legationis*, ou le droit d'un État de participer à un

échange d'envoyés diplomatiques. Puisque ce droit découle de la souveraineté, il est incontestable en droit international qu'il n'appartient qu'aux États répondant à la pleine acception internationale du terme et, réciproquement, que les États qui possèdent ce droit sont considérés comme possédant la personnalité internationale. Il s'ensuit que dans presque tous les États fédéraux contemporains seul le gouvernement fédéral a le pouvoir d'exercer le droit de légation. Les deux seules exceptions sont l'Ukraine et la Biélorussie, qui sont représentés auprès des Nations Unies et de leurs agences. Comme il est indiqué plus haut, cependant, il est reconnu que leur statut a peu à voir avec la pratique suivie par les autres États fédéraux.

Dans le cas du Canada, le fait que le gouvernement fédéral soit responsable de la politique extérieure signifie que lui seul a le pouvoir d'exercer le droit de légation. C'est l'existence de ce droit qui fait apparaître la personnalité unique du Canada dans la sphère internationale. Cela veut dire qu'en pratique, seul le gouvernement fédéral est chargé d'entretenir des relations diplomatiques avec les gouvernements étrangers d'une part en accréditant des envoyés diplomatiques dans les pays étrangers et d'autre part, en les recevant au Canada. De plus, le gouvernement fédéral peut seul communiquer officiellement avec eux ou, le cas échéant, avec les organisations internationales dont ces gouvernements font partie. Bien qu'il puisse y avoir des contacts officieux entre agents provinciaux d'une part et organismes étrangers ou organisations internationales de l'autre, aucune relation officielle ne peut exister si elle n'est autorisée ou prévue par le gouvernement fédéral. En outre, le droit de légation étant directement lié à la reconnaissance et à l'acceptation officielles de la souveraineté d'un État, il serait contraire au droit et à l'usage international qu'un gouvernement étranger ou un organisme international traite avec un membre constitutif d'une union fédérale si ce n'est par le truchement de représentants officiellement accrédités et mandatés de l'autorité fédérale ou avec le consentement de celle-ci.

Les règles généralement admises par les nations en ce qui concerne la position des envoyés diplomatiques ont été définies et codifiées dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, accord général multilatéral dont le Canada est signataire. L'article 3 définit comme suit les fonctions d'une mission diplomatique:

- a) représenter l'État accréditant auprès de l'État accréditaire;
- b) protéger dans l'État accréditaire les intérêts de l'État accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international;
- c) négocier avec le gouvernement de l'État accréditaire;
- d) s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant;
- e) promouvoir des relations amicales et développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre l'État accréditant et l'État accréditaire...

D'après cette définition, il apparaît clairement que les activités des envoyés diplomatiques ont une portée très vaste et qu'en conséquence, les missions diplomatiques canadiennes ont un rôle particulier à jouer non seulement pour mettre en œuvre la politique étrangère du Canada mais aussi

en rapport avec les intérêts des provinces et des citoyens canadiens en tant qu'individus.

A cause du partage de la juridiction intérieure au Canada, l'on comprendra que les provinces puissent de temps à autre avoir intérêt à traiter avec des gouvernements étrangers. L'interdépendance sans cesse accrue des États depuis la guerre n'a fait que raffermir cette tendance. Les chapitres III et IV réfèrent à un certain nombre de ces cas. Il y a lieu de préciser toutefois que les ambassades canadiennes sont non seulement le moyen approprié pour communiquer avec les gouvernements étrangers mais qu'elles peuvent aussi jouer un rôle utile en facilitant les contacts des provinces avec ces gouvernements. Réciproquement, les gouvernements étrangers s'adressent normalement aux ambassades canadiennes à l'étranger (ou aux autorités fédérales par l'intermédiaire de leurs propres ambassades à Ottawa) pour toute question de caractère officiel intéressant le Canada. Suivant la pratique internationale courante le rôle des missions canadiennes à cet égard est essentiel et on ne saurait l'ignorer sans créer des situations qui risqueraient d'être embarrassantes pour tous les gouvernements en cause. Prenant acte à la fois de cette situation et de l'intérêt grandissant manifesté par les provinces ces dernières années à l'égard de divers rapports entretenus avec des organismes étrangers, le ministère des Affaires extérieures a instauré un dispositif spécial, dont en particulier une Direction de la Coordination en vue de donner suite rapidement aux demandes que les ambassades canadiennes ou le ministère à Ottawa peuvent recevoir des autorités provinciales.

Certains fonctionnaires fédéraux exercent aussi à l'étranger des fonctions consulaires qui sont distinctes de leurs attributions diplomatiques tout en s'y rattachant étroitement. La Convention de Vienne sur les relations consulaires définit avec précision les fonctions, obligations et responsabilités du fonctionnaire consulaire, ce dont on ne peut traiter ici en détail. Il serait cependant bon de remarquer que, bien que non accrédité auprès d'un gouvernement étranger, le consul demeure l'agent officiel de son gouvernement et à ce titre reçoit l'autorisation formelle d'agir en cette qualité grâce à l'«*exequatur*» qui lui est accordé par l'État d'accueil. En droit international, il est clair que seules les autorités fédérales ont le pouvoir de nommer des fonctionnaires consulaires et d'obtenir l'«*exequatur*» nécessaire des gouvernements étrangers; toutefois, les agents consulaires canadiens, comme leurs homologues diplomatiques, peuvent avoir et ont effectivement un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de prêter leur concours aux provinces et aux simples citoyens canadiens à l'étranger.

Les fonctions des missions diplomatiques et consulaires au Canada sont essentiellement les mêmes que celles qui ont été décrites plus haut à propos des missions canadiennes à l'étranger. Bien qu'il soit admis que les agents consulaires entretiennent des contacts avec les autorités locales pour les questions qui se rattachent à leurs fonctions habituelles, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques précise que les affaires engagées avec l'État d'accueil par des représentants diplomatiques «doivent être traitées

avec le ministère des Affaires extérieures de l'État accréditaire ou par son intermédiaire, ou avec tel autre ministère dont il aura été convenu». Le Canada ne constituant qu'une seule entité sur le plan international et les missions diplomatiques étant toutes accréditées auprès du chef d'État ou du gouvernement fédéral, il est normal que les communications officielles soient adressées en premier lieu au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou à son ministère. Outre qu'elles traduisent la reconnaissance de la souveraineté canadienne, ces dispositions garantissent que les relations du Canada avec l'étranger vont se poursuivre de façon cohérente et conformément aux intérêts du Canada dans son ensemble. Par ailleurs, il ressort de la structure fédérale du Canada que les missions diplomatiques ont parfois intérêt à traiter avec les administrations provinciales. En conséquence, des procédures ont été établies de façon à tenir compte non seulement des exigences juridiques de la Convention de Vienne mais également pour faciliter l'examen des demandes présentées par les ambassades. Lorsque des questions mettant en cause des provinces sont soulevées par des missions diplomatiques, le ministère des Affaires extérieures s'efforce donc, soit d'obtenir l'avis de la province intéressée, soit, selon le cas, de mettre la mission directement en contact avec elle.

De l'analyse précédente il ressort que, même si le gouvernement a des responsabilités exclusives dans ce domaine, il lui faut, pour s'en acquitter efficacement, consulter les provinces et collaborer avec elles lorsque leurs intérêts sont en jeu. De même, la capacité du gouvernement de représenter pleinement les intérêts canadiens à l'étranger et celle qu'ont les missions diplomatiques étrangères de travailler efficacement à Ottawa dépendent de l'aide et de la coopération que le gouvernement fédéral reçoit des autorités provinciales.

CHAPITRE III

L'intérêt des provinces et l'héritage culturel du Canada

(A) Introduction

On a vu au cours des pages précédentes que le Canada n'a qu'une seule personnalité internationale. En même temps, on a fait voir aussi clairement qu'il faut accorder toute leur importance à notre régime constitutionnel fédéral et aux intérêts de nos deux communautés linguistiques historiques. Voilà deux conditions fondamentales: personnalité internationale unique et diversité des intérêts régionaux ou provinciaux et des patrimoines culturels, auxquelles il faut accorder une importance égale si l'on veut que le Canada subsiste et que l'unité nationale soit maintenue.

En politique étrangère, préserver et développer l'héritage du Canada signifie qu'il faut reconnaître, dans toute la trame de nos relations avec les autres pays, les valeurs et les traditions distinctives des deux groupes linguistiques de notre population. On verra plus loin de quelle manière le gouvernement fédéral essaie d'y parvenir. Toutefois, notons ici qu'il faut mettre sur un pied d'égalité les deux langues officielles dans tout le champ des opérations du ministère des Affaires extérieures, organisme chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique extérieure du Canada; reconnaître dans le cadre administratif de ce ministère les intérêts et les priorités des Canadiens, aussi bien de langue française que de langue anglaise; enfin, entretenir des liens étroits avec les pays anglophones et francophones à l'étranger tant sur le plan des relations bilatérales que dans le cadre des relations multilatérales.

Allant de pair avec les buts poursuivis par les Canadiens de langue anglaise et de langue française se trouvent les aspirations de tous les citoyens de notre pays, quel que soit leur héritage culturel, telles qu'elles se manifestent sous forme d'intérêts locaux, provinciaux et régionaux. Ces aspirations

mettent en cause aussi bien les préoccupations humaines fondamentales qui concrétisent et animent la conduite de la politique étrangère que les droits et intérêts des parties constituantes de notre union fédérale.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit que les lois à caractère général, y compris la catégorie de celles qui portent sur «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada», sont du ressort du Parlement fédéral et que les lois d'un caractère plus régional ou privé sont dans la sphère de compétence des législatures provinciales. On a constaté, cependant, que des questions dites de caractère régional ont souvent un côté international. La grande expansion des intérêts provinciaux au cours des années et leur ouverture du monde extérieur n'étaient pas prévisibles au dix-neuvième siècle ni même dans les premières décennies du siècle actuel.

Les rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont également évolué à la suite de l'interprétation judiciaire qui a été donnée de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Au cours des années, les autorités judiciaires ont interprété cet Acte de telle façon qu'il n'est resté au gouvernement fédéral qu'une marge étroite dans laquelle il pouvait exercer ses pouvoirs généraux indéterminés tandis que les attributions provinciales, notamment en ce qui concerne «la propriété et les droits civils», ont reçu un très vaste champ d'application.

(B) Interprétation judiciaire de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique— Application des traités

L'interprétation judiciaire de la constitution a eu d'importantes répercussions sur les domaines d'activité où interviennent les relations du Canada avec les pays étrangers. Un problème qui a surgi, entre autres, a été celui de concilier les obligations du Canada à l'extérieur en tant qu'État souverain avec les interprétations successives des articles 91, 92 et 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. On en est arrivé à la situation actuelle surtout à la suite de trois causes importantes qui ont été tranchées dans les années 30: *l'affaire de l'Aéronautique* en 1932, *l'affaire de la Radio* en 1932 et *l'affaire des Conventions du travail* en 1937.

L'affaire de l'Aéronautique est née des doutes exprimés par les provinces sur la validité de la législation du Parlement fédéral visant à mettre en œuvre la Convention de Paris de 1919 relative à la navigation aérienne ainsi qu'à réglementer de façon générale l'aéronautique au Canada. Cette convention avait été passée au nom de l'«Empire britannique» et, en conséquence, le Comité judiciaire du Conseil privé jugea qu'il n'était pas nécessaire, pour établir la validité de la législation du gouvernement fédéral, de se référer à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour y trouver le pouvoir législatif approprié à la question. Il estima que l'article à invoquer était plutôt l'article 132, qui accorde au Parlement et au gouvernement du Canada «tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, à titre de partie de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou de

l'une quelconque de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers.»

Le Comité judiciaire a constaté dans *l'affaire de la Radio*, que la législation fédérale qui régleme et régit les communications radiophoniques au Canada était valide. Ici encore, la loi avait trait à une convention internationale, la Convention internationale sur la radio-télégraphie et le Règlement général y annexé, du 25 novembre 1927. Mais dans cette affaire, contrairement à celle de l'Aéronautique, le Comité judiciaire a déclaré de façon explicite que l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne s'appliquait pas, parce qu'à l'époque où il avait été rédigé «le seul genre de traité susceptible d'engager le Canada aurait été un traité signé par la Grande-Bretagne», et que la Convention sur la radio-télégraphie «n'était pas un traité de la catégorie définie à l'article 132». Au lieu de cela, il a décidé que le Canada, parce qu'il avait obtenu le statut d'État indépendant depuis l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, devait avoir le pouvoir de légiférer sur la façon de s'acquitter des obligations qu'il contractait lui-même par traité et que ce pouvoir était compris parmi les pouvoirs résiduels mentionnés à l'article 91.

La décision prise par le Comité judiciaire dans *l'affaire des Conventions du travail* s'est inspirée du fait que le gouvernement fédéral avait consulté la Cour suprême sur la validité de la législation fédérale prévoyant l'exécution des obligations prises par le Canada conformément à certaines conventions de l'Organisation internationale du Travail. Ces conventions créaient des obligations qui ne pouvaient prendre effet que par action législative et le Comité judiciaire jugea qu'elle ne relevait manifestement pas de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique interprété dans son sens strict.

Le point essentiel de l'affaire réside dans le fait que le Comité judiciaire rejetait de fait la déclaration qu'il avait faite dans *l'affaire de la Radio* et selon laquelle l'autorité fédérale pouvait statuer sur la mise en application des traités en vertu des pouvoirs indéterminés de l'article 91 lorsque le traité en cause ne relevait pas de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les membres du Comité ont au contraire posé en principe que «pour l'application de . . . la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, il n'existe comme telle aucune législation sur les traités. Cette répartition se fonde sur la classification des questions. C'est dans la mesure où un traité porte sur une certaine catégorie de sujets, que le pouvoir législatif à invoquer pour son exécution est déterminé».*

* Il y a lieu de remarquer ici que des doutes ont été exprimés à plusieurs reprises depuis 1937 sur le jugement prononcé dans *l'affaire des Conventions du Travail*. Par exemple, Lord Wright, un des juges de cette cause, a exprimé, bien des années plus tard, son désaccord à ce sujet et le juge en chef, M. Kerwin, signale dans son jugement sur *Francis contre la Reine* (1956) qu'il se pourrait bien que le jugement rendu à propos des *Conventions du Travail* doive être révisé plus tard. L'affaire *Johannesson* (1952) est également pertinente à cet égard, de même que l'opinion exprimée par la Cour suprême du Canada sur les droits miniers au large des côtes. Il semblerait pourtant que jusqu'à maintenant l'opinion judiciaire ne se soit pas cristallisée sur la question et il n'est pas dans l'intention de la présente étude d'évoquer la possibilité d'une révision ou d'une modification des principes définis dans la décision relative aux *Conventions du Travail*.

En vertu de cette décision, le Canada s'est trouvé dans une position inusitée si on le compare à d'autres États fédéraux. Les autorités fédérales ont le pouvoir de conclure des traités mais le Parlement du Canada n'est pas habilité à adopter la législation donnant suite à ces accords lorsque leur objet tombe sous la juridiction provinciale. Les provinces ont la compétence législative voulue dans certains domaines pertinents, mais elles n'ont pas le droit de conclure des accords internationaux. Bien qu'il y ait lieu de se féliciter de la coopération qui existe entre le gouvernement fédéral et les provinces dans ce domaine, la situation qui en découle est complexe et parfois difficile.

(C) Usage provincial relatif aux ententes avec les États étrangers

L'examen des documents disponibles révèle que, depuis longtemps, les provinces manifestent le désir de conclure avec des puissances étrangères des accords de caractère régional portant par exemple sur les routes, les ponts, l'énergie électrique et d'autres entreprises semblables. Plus récemment, on a aussi exprimé le désir de conclure des accords plus vastes couvrant par exemple la coopération dans les domaines culturel et technologique. En outre, certaines provinces entretiennent une représentation à l'étranger sous forme de bureaux de Commerce, de bureaux de renseignements et de voyages, ainsi que de bureaux de représentants ou délégués généraux et de leurs agents, ce qui les amène à avoir des rapports variés avec les gouvernements des pays intéressés et à conclure avec eux des ententes à caractère contractuel.

Les affaires traitées entre les provinces ou leurs représentants et les puissances étrangères peuvent revêtir différentes formes.

Ententes conclues entre les autorités provinciales ou régionales et des entités étrangères et qui ne sont pas considérées comme tombant sous le coup du droit international.

Il est d'usage que les provinces canadiennes concluent avec des autorités étrangères diverses sortes de conventions administratives sans caractère officiel qui, parce qu'elles ne tombent pas sous le coup du droit international, ne sont pas généralement considérées comme créant des obligations internationales. Les ententes de ce genre comportent souvent la reconnaissance réciproque d'une législation de la part de deux juridictions, par exemple, la législation sur les permis ou droits d'immatriculation d'automobiles adoptée par la province d'Ontario et d'autres juridictions ou des ententes (juridiquement confirmées dans l'affaire Scott en 1952) touchant à l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires entre provinces et autres juridictions du Commonwealth.

Ententes entre les provinces et des gouvernements étrangers qui découlent d'accords intervenus entre le Canada et le gouvernement étranger intéressé.

Les ententes de ce genre sont plus rares et plus récentes. En voici des exemples:

- a) *A.S.T.E.F.* En 1962, à la suite de consultations entre les autorités du Québec, l'Ambassade de France à Ottawa et le ministère des Affaires extérieures, il a été entendu qu'un projet de contrat entre l'A.S.T.E.F. (Association pour l'organisation des stages en France) et le ministère de la Jeunesse de la province de Québec, visant à l'établissement d'un programme d'échanges et de coopération, serait présenté au gouvernement fédéral pour approbation. Celle-ci a été accordée à la fin de décembre 1963, au moyen d'un échange de lettres entre le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures et l'Ambassadeur de France à Ottawa.
- b) *Entente sur l'éducation.* En juin 1964, la province de Québec a manifesté le désir de conclure avec la France une entente touchant à l'échange de professeurs et d'étudiants. Le gouvernement fédéral a déclaré qu'il ne voyait aucune objection à ce que la méthode suivie dans le cas de l'A.S.T.E.F. soit appliquée au programme envisagé à l'égard de l'éducation. La méthode qui fut finalement adoptée consistait en un *procès-verbal* où étaient consignés les résultats des délibérations entre fonctionnaires français et québécois et qui a été signé par les ministres de l'Éducation du Québec et de la France et le Directeur général des Affaires culturelles et techniques du ministère des Affaires étrangères français. Il a été convenu que la signature du *procès-verbal* serait accompagnée d'un échange de lettres entre l'Ambassadeur de France et le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, demandant et accordant le consentement du gouvernement canadien au programme d'échanges envisagé. En janvier 1965, le vocable *procès-verbal* a été remplacé par le mot *entente* et l'entente a été signée à Paris le 27 février 1965. L'échange de lettres mentionné plus haut eut lieu le même jour à Ottawa.
- c) *Projet de pont international sur la rivière Sainte-Croix.* Le projet de l'État du Maine et de la province du Nouveau-Brunswick de construire un pont international à Milltown sur la rivière Sainte-Croix nécessite un accord entre l'État et la province. Le Nouveau-Brunswick en a demandé l'autorisation au gouvernement fédéral qui a accepté en 1965 une formule aux termes de laquelle le Canada et les États-Unis concluraient un accord autorisant la participation de la province. Mais d'après le droit constitutionnel

des États-Unis, l'État du Maine devait obtenir l'autorisation du Congrès pour conclure cet accord. Un projet de loi a été présenté au Congrès pour autoriser l'État du Maine à accéder à un accord avec le Nouveau-Brunswick. Lorsque le Département d'État a demandé au Canada quelle était sa position à ce sujet, il lui a été répondu que le gouvernement canadien accueillait favorablement l'accord envisagé mais qu'il devait être accompagné d'un échange de notes entre les deux gouvernements où il serait pris acte du fait que l'accord était conclu avec leur assentiment. Le projet de loi qui doit donner à l'État du Maine l'autorisation nécessaire n'a pas encore été approuvé par le Sénat américain.

Il est à remarquer que parfois des accords de ce genre ont été autorisés par une loi du Parlement; ainsi, par exemple une loi de 1958 autorisa une entente entre le Nouveau-Brunswick et le Maine pour la construction du pont Campobello-Lubec.

- d) *Entente culturelle du Québec avec la France.* Le 24 novembre 1965, le Québec a conclu une entente culturelle avec la France. Cette entente, qui ressemblait sous sa forme juridique à l'entente sur l'éducation, a été signée par l'Ambassadeur de France au nom de son pays et par le Ministre des Affaires culturelles du Québec pour sa province. Le 17 novembre 1965, un Accord culturel avait été signé au préalable à Ottawa par l'Ambassadeur de France et le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures et un échange de lettres a eu lieu également entre le Canada et la France. Cet accord créait un cadre général (accord cadre) destiné à faciliter des ententes entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement français et prévoyait que les provinces pourraient conclure de telles ententes, soit en invoquant l'accord cadre et l'échange de notes, soit par autorisation spécifique du gouvernement fédéral au moyen d'un nouvel échange de lettres. Cette dernière façon de procéder a été utilisée dans le cas de l'*Entente culturelle France-Québec* qui a été autorisée par un échange de lettres, en date du 24 novembre 1965, entre le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures et l'Ambassadeur de France.

Contrats soumis au droit privé

Il semble que les provinces canadiennes ont passé et passent encore divers genres de contrats ressortissant au droit privé. Par exemple, beaucoup de provinces ont en permanence des bureaux aux États-Unis ou en Europe et l'on peut supposer qu'elles ont signé avec des agences gouvernementales des contrats soumis à la juridiction du lieu où sont situés leurs bureaux en ce qui concerne les baux, le combustible, le téléphone et diverses autres questions. Il est à remarquer que ces contrats sont de caractère exclusivement privé ou commercial.

(D) Conclusions

Les conclusions à tirer de l'examen qui précède peuvent se résumer de la façon suivante:

- (i) Dans la conduite de la politique étrangère canadienne, il faut reconnaître pleinement les intérêts des Canadiens, tant de langue française que de langue anglaise, ainsi que les deux langues officielles.
- (ii) Les provinces ont des intérêts dans des domaines où il leur faut traiter avec des pays étrangers. Elles ont donc éprouvé le besoin de conclure des accords de diverses natures avec des entités étrangères.
- (iii) Il est important de réaliser la plus grande harmonie possible entre ces intérêts et les responsabilités du gouvernement fédéral dans la conduite des affaires étrangères.

Les chapitres suivants ont pour objet d'examiner comment on peut réaliser une plus grande harmonie, de passer en revue les mesures que le gouvernement fédéral a déjà prises à cette fin et d'esquisser à grands traits les perspectives d'action pour l'avenir.

CHAPITRE IV

L'harmonie par la coopération

(A) Introduction

On laisse entendre parfois qu'on pourrait assurer immédiatement une plus grande harmonie entre les pouvoirs et les attributions du gouvernement fédéral sur le plan international et les pouvoirs des provinces dans leur propre sphère d'intérêt législatif en apportant des modifications à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ces amendements pourraient:

- (i) donner pleins pouvoirs au gouvernement fédéral, comme c'est le cas dans la plupart des États fédéraux, pour qu'il s'acquitte de ses obligations à l'extérieur, qu'elles touchent ou non les intérêts locaux ou la compétence provinciale sur le plan intérieur; ou
- (ii) accorder aux provinces leur autonomie sur le plan extérieur à l'égard des domaines qui sont de leur compétence sur le plan de la politique intérieure.

Ces possibilités d'amendement constitutionnel ne sont évidemment pas les seules. La constitution de divers autres pays (voir annexe à cette étude) indique qu'il y a d'autres moyens d'aborder constitutionnellement la question des affaires étrangères. Il est utile toutefois d'étudier particulièrement les deux possibilités mentionnées plus haut car elles ont été, à divers moments l'objet de discussions au Canada.

Dans l'optique de la première alternative, il a été suggéré d'attribuer à l'autorité fédérale des pouvoirs plus étendus pour mettre en œuvre les traités en accompagnant peut-être cette réforme d'une restructuration plus générale du régime gouvernemental au Canada. Il n'entre pas dans le cadre du présent document d'évaluer ces idées, puisqu'elles nécessiteraient une analyse de la répartition des pouvoirs législatifs à l'intérieur du pays et dé-

passerait le cadre d'une étude du fédéralisme du point de vue des relations avec l'étranger.

La deuxième alternative pourrait se présenter sous diverses formules sans qu'on doive dans tous les cas recourir à des amendements constitutionnels; on a déjà signalé toutefois que, sous sa forme la plus caractérisée, elle conduirait à la dissolution du régime fédéral sur lequel le Canada est fondé. C'est-à-dire que, compte tenu de l'usage constitutionnel canadien, des principes du droit international et de l'expérience des autres États fédéraux, il est clair qu'un régime qui permettrait aux membres constituants d'une union fédérale d'agir de façon autonome dans le domaine des affaires extérieures ne pourrait plus être considéré comme une fédération mais prendrait inévitablement l'aspect d'une vague association d'États. De plus, au Canada aucun régime de ce genre ne pourrait entièrement tenir compte des droits et des intérêts de l'élément francophone de notre population. Voilà une obligation qui ne peut être dûment remplie qu'à l'échelon national car, même si la majorité des Canadiens francophones ne sont établis en majorité que dans une province, un nombre très considérable d'entre eux habitent d'autres provinces.

En conséquence, qu'il y ait lieu ou non d'invoquer dans l'abstrait une solution extrême en matière de compétence extérieure des provinces, l'adoption d'une telle solution entraînerait en réalité de graves conséquences pour le régime fédéral canadien. Cela ne signifie pas naturellement que tout ajustement constitutionnel en matière de pouvoirs extérieurs ne serait pas valable, mais il n'en reste pas moins que dans l'immédiat, le problème est d'améliorer les moyens d'action de façon à les rendre de plus en plus efficaces tout en maintenant le cadre d'un régime qui attribue d'une façon générale à l'autorité fédérale la responsabilité d'assurer les relations avec l'étranger et qui, en même temps, ne porte nullement atteinte aux intérêts provinciaux ni aux aspirations des Canadiens d'expression française et anglaise, mais au contraire qui les sert. Ce chapitre examine les principales initiatives qui ont déjà été prises en ce sens par le gouvernement fédéral et le chapitre suivant (V) suggère d'autres possibilités d'action.

(B) Coopération dans l'élaboration et l'application des traités

Depuis un certain temps, le gouvernement fédéral a entrepris de consulter les provinces à propos de différentes questions relatives à l'élaboration et à l'application des traités. Cette façon de procéder permet d'harmoniser les intérêts des gouvernements fédéral et provinciaux et de donner suite aux souhaits exprimés par les provinces à l'égard des traités qui tombent dans les domaines de leur compétence législative. Dans ce cas la consultation est aussi un élément indispensable du processus de mise en œuvre des accords internationaux.

La consultation peut prendre différentes formes. Elle implique des discussions directes entre autorités fédérales et provinciales; celles-ci peuvent débiter avant ou pendant les négociations d'un traité projeté, aussi bien

qu'après la signature si des questions portant sur la mise en œuvre de ce traité exigent une coopération fédérale-provinciale. Bien qu'aucune méthode fixe n'ait été établie, les formules qu'on a trouvées ont réussi jusqu'ici dans bien des cas et ont donné des résultats appréciables pour le Canada en ce qui concerne la ratification et l'application des traités (des exemples en sont fournis plus loin à la page 36). Néanmoins, le gouvernement reconnaît que c'est là un résultat qui pourrait être amélioré grâce à des moyens de consultation plus efficaces.

Comme il a été dit au Chapitre III les provinces peuvent conclure des ententes administratives qui ne les lient pas en droit international. Par ailleurs différentes mesures ont été prises ou envisagées pour rendre valables à l'échelon international des accords intéressant les provinces. Certaines de ces méthodes sont instructives dans la mesure où elles permettent de voir de quels moyens on dispose pour parvenir à une plus large coopération. Les plus remarquables sont les accords de compensation, les accords spéciaux de garantie et les accords cadres.

Accords de compensation

Suivant cette formule, le gouvernement fédéral, après avoir consulté la ou les provinces en cause, conclut un accord avec le gouvernement d'un État étranger à propos d'une question qui intéresse la ou les provinces. Du côté canadien, vient s'ajouter, entre le gouvernement fédéral et la province, un autre accord aux termes duquel celle-ci se charge d'adopter les mesures législatives nécessaires pour lui permettre de s'acquitter sur son territoire des obligations inhérentes au traité. La province s'engage à dédommager le gouvernement fédéral pour le cas où elle manquerait aux engagements contractés par le Canada aux termes de l'accord international conclu avec l'État étranger. Le Traité et le Protocole relatifs au fleuve *Columbia* illustrent cette technique. Selon la procédure adoptée, à la suite de longues consultations avec le gouvernement de la Colombie-Britannique, une délégation fédérale comportant des représentants de la province a négocié un accord bilatéral avec les États-Unis. Il fut convenu que la Colombie-Britannique se chargerait de l'exécution des dispositions du traité et s'engagerait à indemniser le gouvernement fédéral en cas de manquement de sa part. Un autre exemple nous est fourni par la formule élaborée pour la Voie maritime du Saint-Laurent, qui intéressait la Province d'Ontario.

Comme les exemples précédents l'indiquent, cette technique peut présenter de l'intérêt dans le cas où une province désire conclure un accord avec un État américain à propos d'une question locale d'intérêt commun. Un autre avantage de ce genre d'entente, c'est qu'une province peut participer directement aux consultations préalables à la signature d'un accord bilatéral, ce dernier constituant la base des obligations internationales du Canada.

Accords spéciaux de garantie

Cette technique permet aux autorités provinciales de conclure des accords internationaux sur les questions qui touchent leurs intérêts. Elle se

présente normalement sous la forme d'un échange de notes entre le gouvernement fédéral et l'État étranger en cause et sanctionne les dispositions prises entre les autorités provinciales et un organisme d'un gouvernement étranger. L'échange de notes rend valides sur le plan du droit international les ententes conclues entre la province et une entité étrangère; cela ne veut pas dire toutefois que la province elle-même acquiert de ce fait des droits internationaux ou qu'elle assume des obligations internationales. Du point de vue international c'est le gouvernement canadien qui seul est engagé par l'accord mais la province participe pleinement à l'élaboration du traité en coopérant avec les autorités fédérales.

Un exemple de cette façon de procéder nous est fourni par «l'entente sur l'éducation» qu'on a vue page 27, où un accord relatif à l'éducation conclu entre le Québec et la France a reçu un statut international grâce à un échange de notes entre l'Ambassadeur de France à Ottawa et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Accords cadres

Cette technique ressemble à celle des accords spéciaux de garantie qu'on vient de voir avec cette différence que l'application n'en est pas limitée dans le principe à un accord donné entre une province et une entité étrangère, mais qu'elle tient compte d'accords futurs susceptibles d'être conclus dans un domaine déterminé par toute province intéressée. Comme dans le cas des accords spéciaux de garantie, le gouvernement fédéral demeure responsable de ces accords en droit international. En même temps, les provinces trouvent là l'occasion de pourvoir à leurs intérêts dans un domaine précis, par exemple celui des échanges éducatifs ou culturels, toutes les fois qu'elles veulent bénéficier de l'accord cadre pour conclure les accords voulus avec le gouvernement étranger en question.

L'exemple d'accord de ce genre le plus connu est l'Accord culturel, avec l'échange de lettres qui l'accompagne, signé par les gouvernements canadiens et français le 17 novembre 1965. Comme on l'a vu, cet accord prévoit une collaboration éventuelle dans le domaine culturel entre la France et n'importe quelle des provinces canadiennes. Il s'accompagne d'un échange de lettres précisant que les provinces peuvent à l'avenir, pour conclure des ententes avec la France, s'autoriser, si elles le désirent, de l'Accord culturel et de l'échange de lettres ou encore avoir recours à un nouvel échange de notes entre les gouvernements du Canada et de la France.

Les méthodes en question fournissent une gamme étendue de techniques qui, accompagnées dans leur mise en œuvre de consultations suivies et d'une collaboration étroite entre les autorités fédérales et provinciales, peuvent permettre le libre jeu des intérêts provinciaux dans la conclusion des traités. Elles peuvent assurer en même temps, sur le plan du droit international, la validité des ententes provinciales avec des entités étrangères, écartant par là la confusion quant aux droits et responsabilités des membres de la fédération canadienne sur le plan international. Autrement dit, ces accords peuvent

tenir compte des intérêts provinciaux aussi bien que toute entente que les provinces souhaiteraient conclure elles-mêmes sans s'en référer aux autorités fédérales, et ils engagent en même temps le gouvernement canadien au nom de la province. Ils semblent donc, aux yeux du gouvernement, fournir des moyens appropriés pour la mise en œuvre, dans le cadre constitutionnel existant, d'ententes que les provinces peuvent vouloir conclure avec des entités étrangères lorsque ces ententes répondent à un besoin qui ne peut être satisfait autrement. Pour réussir pleinement, toutefois, l'application de ces méthodes doit s'appuyer sur des moyens de consultation plus efficaces entre les provinces et le gouvernement fédéral. Cette question sera étudiée plus en détail dans une autre section.

(C) Organisations internationales

Un certain nombre d'organisations internationales dont les activités touchent à des questions qui relèvent partiellement de la compétence des provinces ont été créées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Comme elles ont augmenté en nombre et en importance, le gouvernement fédéral a pris des mesures pour renforcer le rôle que jouent les provinces dans les relations du Canada avec ces organisations. Le gouvernement a d'ailleurs l'intention de continuer dans ce sens, en conformité avec ses responsabilités pour la conduite des relations extérieures du pays.

C'est aussi la politique du gouvernement de voir à ce que la représentation canadienne auprès de ces organismes reflète fidèlement le caractère bilingue du Canada. Cette règle est généralement observée pour ce qui concerne le nombre de Canadiens anglophones et de Canadiens francophones qui sont membres des délégations canadiennes auprès des Nations Unies ou qui participent aux autres conférences internationales. On en tient compte aussi de plus en plus pour l'utilisation des deux langues officielles. Sur ces deux points, toutefois, le gouvernement a l'intention de poursuivre encore plus énergiquement sa politique actuelle.

(i) PARTICIPATION DU CANADA AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Le Canada est membre de toutes les organisations internationales émanant des Nations Unies. Certaines de ces institutions comme l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (OAA), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), ainsi que l'ONU elle-même et son Conseil économique et social, jouent un rôle touchant des domaines qui relèvent au moins partiellement de la compétence des provinces. Parallèlement à l'essor de l'Organisation des Nations Unies et aux changements radicaux survenus dans la dernière décennie quant à sa composition et au nombre de ses membres, le rôle même de ces institutions a évolué. Alors qu'elles étaient surtout à l'origine des lieux de rencontre internationaux et des centres d'échange de renseignements, elles assurent aussi

maintenant une grande variété de services, notamment à l'égard des pays en voie de développement économique. A la suite de cette évolution, il est devenu encore plus important que les gouvernements provinciaux soient tenus au courant de l'activité des organisations dont les fonctions s'exercent dans des domaines d'un certain intérêt pour les provinces, et qu'ils soient informés de l'apport que le Canada doit fournir en qualité de membre de ces institutions. Soucieux de suivre cette évolution, le gouvernement fédéral met au point un ensemble de principes directeurs qui permettront de réaliser une meilleure coordination entre les provinces et l'autorité centrale.

Consultations avec les provinces

Toutes les organisations susmentionnées ont en commun un objectif fondamental, la rédaction lors des conférences générales, de conventions internationales qui touchent à des aspects de plus en plus nombreux de la vie internationale. La mise en œuvre de ces conventions n'exige souvent qu'une action au niveau fédéral. Il faut toutefois s'assurer de la collaboration des gouvernements provinciaux dans certains cas, alors que ces derniers possèdent ou partagent la compétence législative voulue.

Il est donc important qu'il y ait d'étroites consultations avec les provinces afin de faciliter la ratification et la mise en œuvre, par le Canada, des conventions en question. En conséquence, les autorités fédérales et provinciales se sont consultées fréquemment ces dernières années sur la possibilité de donner effet aux conventions internationales qui ont été adoptées par certaines institutions spécialisées et par l'ONU elle-même. C'est ainsi que depuis 1964, le Canada a ratifié trois Conventions internationales du Travail, dont le sujet était en partie du ressort des provinces et en partie du ressort du gouvernement fédéral, et, en décembre 1965, il a adhéré à la Convention internationale sur la circulation routière. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral se livre à des consultations avec les provinces concernant la ratification éventuelle de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1965 et signée par le Canada en août 1966.

Diffusion de la documentation

Étant donné l'intérêt particulier que présentent pour eux les travaux de divers organismes intergouvernementaux, il est important que les gouvernements des provinces soient tenus au courant de l'activité de ces organisations. Le gouvernement fédéral met donc au point certaines méthodes qui permettront aux provinces d'obtenir régulièrement la documentation relative à diverses questions qui les intéressent directement.

Un exemple: une grande partie du travail de l'UNESCO dans les domaines de l'éducation, des affaires culturelles, des sciences naturelles et des sciences sociales intéresse directement les gouvernements des provinces canadiennes. Bien que toutes nos provinces ne soient pas intéressées par chaque aspect du travail de l'UNESCO, il leur est néanmoins utile de recevoir toute

la gamme des documents de l'Organisation, puisque ceux-ci leur permettent de prendre connaissance des renseignements disponibles et de déterminer quels aspects du programme de l'Organisation les intéressent particulièrement. Le gouvernement est à mettre au point des méthodes appropriées pour la diffusion de ces documents.

Participation provinciale au sein des délégations du Canada aux conférences internationales

L'un des moyens les plus pratiques de mettre en œuvre les politiques exposées ci-dessus est de renforcer la participation provinciale au sein des délégations que le Canada envoie aux conférences internationales dont l'activité est d'un intérêt particulier pour les provinces. En conséquence, le gouvernement fédéral s'est efforcé de mettre au point une procédure efficace pour assurer la participation des provinces au sein des délégations canadiennes. Un bref aperçu de ce qui a été fait dans le cas des délégations canadiennes auprès de l'OIT et de l'UNESCO et aux conférences organisées par certaines autres agences reflète cette pratique.

L'Organisation internationale du Travail réunit les représentants des gouvernements, de la main-d'œuvre et du patronat pour l'établissement de normes universelles minimums et pour la rédaction de conventions internationales du travail portant sur des questions très variées: salaires, heures de travail, congés payés, liberté d'association, etc. L'OIT œuvre également à la promotion du monde du travail dans les pays en voie de développement. Toutes ces questions présentent de l'intérêt pour les provinces et, en conséquence, le gouvernement fédéral a pris l'habitude d'inviter des hauts fonctionnaires provinciaux à faire partie des délégations canadiennes aux conférences générales de l'OIT. Depuis longtemps également, le gouvernement fédéral a l'habitude d'inviter des ministres provinciaux du Travail à faire partie des délégations canadiennes à titre d'observateurs.

De même, dans le cas de l'UNESCO, des ministres provinciaux de l'Éducation ont été invités à participer aux conférences générales et des hauts fonctionnaires ont fait partie des délégations canadiennes. Des consultations touchant la composition des délégations canadiennes ont eu lieu avec le Comité permanent des ministres de l'Éducation des provinces (qui est maintenant le Conseil des ministres de l'Éducation) et avec la Commission nationale canadienne pour l'UNESCO; c'est là une pratique qui se poursuivra.

Par ailleurs, les délégations canadiennes aux sessions de 1966 et 1967 de la Conférence internationale de l'éducation (organisée conjointement par l'UNESCO et par le Bureau international de l'Éducation) étaient dirigées par un haut fonctionnaire provincial et comprenaient des hauts fonctionnaires venant d'autres provinces. Comme dans le cas de l'UNESCO, les délégations comptaient des représentants choisis en consultation avec le Comité permanent des ministres de l'Éducation.

Dans un autre domaine des consultations ont lieu en ce moment avec les provinces au sujet de la participation du Canada à la Conférence de La Haye sur le droit international privé. Le gouvernement espère qu'on adoptera des méthodes qui permettront à nos systèmes de droit civil et de droit commun (*common law*) d'être représentés de façon appropriée.

A la suite de l'expérience acquise dans la participation aux travaux de ces organisations ou d'autres du même genre, il est maintenant de règle que les délégations canadiennes aux conférences des institutions spécialisées traitant de sujets qui sont de la compétence des provinces devraient comprendre des membres des gouvernements provinciaux, nommés par le gouvernement fédéral avec l'accord des autorités provinciales. Ces membres agissent, bien entendu, en tant que délégués du Canada et à ce titre, ils prennent la parole en qualité de représentants du Canada et non des provinces. Une grande souplesse doit présider au choix de ces représentants, car on doit tenir compte du caractère et des fonctions de l'organisation en question. En gros, les normes adoptées pour la représentation canadienne à l'UNESCO peuvent être considérées comme typiques. Ces normes sont les suivantes:

- a) Des ministres provinciaux de l'Éducation seront invités à prendre part aux sessions de la Conférence générale de l'UNESCO en qualité d'observateurs aux frais de leur province.
- b) Le gouvernement fédéral invitera des fonctionnaires des gouvernements provinciaux, à chaque session de la conférence générale, à faire partie de la délégation canadienne à titre de délégués ou de conseillers spéciaux, aux frais du gouvernement fédéral.
- c) A l'occasion, un ministre provincial sera invité à agir comme l'un des délégués du Canada à des conférences générales, aux frais du gouvernement fédéral.

Le gouvernement est en train d'établir des normes semblables pour la composition des délégations canadiennes aux réunions de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture et de l'Organisation internationale du Travail.

(ii) CONCLUSIONS

Il ressort des paragraphes qui précèdent que, pour ce qui est de la représentation du Canada auprès des divers organismes des Nations Unies, il existe un large champ d'action pour la pratique de la coopération entre les autorités fédérales et provinciales. Cette coopération devra se continuer et se développer. La même conclusion s'impose dans le cas d'autres groupements internationaux, et la participation du Canada à ces derniers peut être organisée au besoin à peu près de façon semblable. Il est important dans tous ces cas de souligner qu'une participation de cette nature aux délégations canadiennes ne comporte pour les provinces aucun désavantage par rapport à une participation individuelle indépendante. Au contraire, même si cette dernière méthode était compatible avec les constitutions actuelles des

institutions spécialisées, elle entraînerait, du point de vue canadien, la multiplication des politiques au point non seulement de mener au chaos, mais aussi de réduire considérablement l'influence que le Canada peut exercer. Il va de soi qu'en un tel cas l'influence de toute province canadienne serait également considérablement diminuée. Si le «Canada» devait être représenté par dix ou onze entités indépendantes auprès d'une organisation internationale, il y aurait non seulement plusieurs positions «canadiennes» à l'égard des grandes questions de politique de cette organisation, lesquelles positions pourraient être incompatibles les unes avec les autres, mais encore chacune de ces positions ne jouirait que d'une fraction de l'autorité dont jouit en ce moment la politique canadienne actuelle. La participation provinciale aux délégations canadiennes, fondée sur des consultations étroites entre les provinces et le gouvernement fédéral, est donc non seulement plus acceptable sur le plan international, mais aussi plus propre à assurer que le point de vue des provinces soit présenté efficacement.

(D) Coopération fédérale-provinciale à l'étranger

(i) AIDE EXTÉRIEURE

L'attention croissante que reçoivent maintenant les problèmes du développement économique soit de la part de certains états pris individuellement ou en groupes, soit de la part d'institutions internationales, confère une importance particulière aux programmes d'aide extérieure dans la conduite des relations étrangères. A cause de la priorité que le gouvernement fédéral accorde à l'aide extérieure, le Canada a pu jouer un rôle de plus en plus important dans ce domaine, à tel point que près de 300 millions de dollars sont maintenant consacrés chaque année aux programmes d'assistance. On espère qu'à partir de 1970 environ, les contributions canadiennes atteindront un pour cent du produit national brut, objectif recommandé par les Nations Unies.

Dans la mesure où le permettront une programmation coordonnée de l'aide et les besoins des éventuels bénéficiaires, le gouvernement a pour politique de tenir compte davantage de la réalité culturelle du Canada dans la répartition des fonds prévus au programme d'aide. Ainsi, sur les \$30,000,000 qui sont affectés à l'aide canadienne aux pays africains pour l'année financière en cours, environ \$12,000,000 seront dirigés vers les pays d'expression française. On se propose d'établir encore un meilleur équilibre, dans l'avenir, entre l'aide allouée aux pays francophones d'Afrique et celle que l'on accorde aux pays africains du Commonwealth.

La mise en œuvre des programmes d'aide à l'étranger exige d'étroits contacts entre le pays donateur et le pays bénéficiaire, ainsi que la négociation et la conclusion d'accords au niveau gouvernemental. L'aide extérieure fait donc partie intégrante de la politique étrangère canadienne et l'autorité fédérale doit en assumer le contrôle ultime. Il est évident, d'autre part, que l'efficacité du programme d'aide dépend de la collaboration entière des pro-

vinces. Au cours des dernières années, les autorités provinciales ont contribué généreusement à l'effort d'aide canadien, en ce qui concerne notamment le recrutement pour service à l'étranger de personnel enseignant et de conseillers, ainsi que l'organisation de facilités d'enseignement et de formation au Canada.

En plus de participer aux programmes fédéraux, certaines provinces se sont dites intéressées à fournir de l'aide directement aux pays en voie de développement, en particulier dans le domaine de l'éducation et dans d'autres sphères de juridiction provinciale. L'Ontario, par exemple, a un programme d'aide à l'enseignement dans les Antilles du Commonwealth, et Québec verse des subventions à l'Université nationale de la république Rwandaise. Le gouvernement fédéral se réjouit de ces apports provinciaux qui concourent au plus grand essor possible de l'aide canadienne. Il juge néanmoins indispensable que l'ensemble de l'apport canadien se maintienne et se développe de manière cohérente. En conséquence, le gouvernement fédéral a soumis aux autorités provinciales un certain nombre de suggestions d'ordre général qui permettraient des consultations plus poussées et des ententes plus efficaces avec elles. Voici les grandes lignes de ces propositions:

Le gouvernement fédéral consultera les autorités provinciales sur l'élaboration de programmes comportant le recrutement d'un personnel important.

Le recrutement de personnel enseignant, en particulier, se fera après consultation des provinces intéressées et en collaboration avec elles.

Des dispositions appropriées seront prises au sujet de la rémunération du personnel provincial et de la conservation de leurs droits d'ancienneté, de pension et autres.

Dans la mesure du possible, on déterminera avec les provinces les conditions de cessation d'emploi.

Les autorités provinciales seront tenues au courant des dispositions administratives fédérales, et l'on pourvoira à des visites d'inspection effectuées par une équipe fédérale qui pourra compter des hauts fonctionnaires provinciaux.

Des dispositions seront prises pour assurer l'efficacité des communications par l'intermédiaire des missions diplomatiques canadiennes.

En outre, afin d'assurer une politique et des programmes cohérents, on se propose de mettre au point des procédures qui permettront aux provinces de consulter le gouvernement fédéral pour ce qui a trait aux projets d'aide financés ou supportés par les provinces. Il serait entendu que les autorités fédérales assureraient la liaison avec les États étrangers et s'occuperaient de la négociation de tout accord nécessaire avec ces dernières. De son côté, le gouvernement fédéral tiendrait les autorités provinciales au courant des

progrès réalisés dans les programmes d'aide extérieure; ceux-ci devraient, bien entendu, être appliqués sous l'égide du Bureau de l'aide extérieure et du représentant diplomatique canadien accrédité auprès du pays intéressé.

(ii) AUTRES ACTIVITÉS DES PROVINCES À L'ÉTRANGER

En plus des domaines de l'activité provinciale à l'étranger qui se rattachent directement à la politique extérieure du Canada, il existe un champ d'action plus vaste qui constitue un prolongement de la politique intérieure. On compte autant d'exemples d'activités provinciales dans ce domaine qu'il y a d'intérêts provinciaux et privés au Canada; cependant les domaines de l'immigration, du commerce et de l'industrie sont particulièrement caractéristiques à cet égard.

En vertu de la Constitution canadienne, le domaine de l'immigration est partagé entre les autorités fédérales et les autorités provinciales. C'est un domaine qui intéresse de façon permanente ces deux niveaux de gouvernement, en raison de ses incidences directes sur le plan du bien-être économique du Canada. Le gouvernement fédéral contrôle toutes les admissions au Canada et il détient l'autorité centrale à l'égard des problèmes relatifs à l'entrée d'immigrants au pays. Les provinces jouent cependant un rôle important en faisant connaître au public les débouchés ouverts aux immigrants, en diffusant des renseignements et en conseillant les futurs immigrants au sujet des conditions requises et des démarches à accomplir pour entrer au pays. La province d'Ontario par exemple s'intéresse à ces questions depuis de nombreuses années; c'est ainsi qu'en Grande-Bretagne elle renseigne le public sur les débouchés offerts dans la province et encourage les immigrants désireux de venir au Canada à s'établir en Ontario. La province de Québec a également exprimé le désir d'intensifier son activité dans un certain nombre de pays, particulièrement dans les pays francophones, et d'encourager l'immigration vers cette province.

Le développement économique des provinces est aussi étroitement lié au niveau des investissements de capitaux étrangers et à l'augmentation des ventes de biens canadiens à l'extérieur. En conséquence, les initiatives qui ont pour but d'encourager la création d'usines et autres entreprises et de trouver de nouveaux débouchés pour leurs produits intéressent depuis toujours les provinces. Il y a eu collaboration suivie entre les autorités fédérales et provinciales dans ce domaine et maintes fois les ambassades du Canada ont présenté à des gouvernements étrangers les observations des provinces ou de leurs représentants à l'étranger. En outre, la coopération dans le domaine de l'encouragement au commerce extérieur fait l'objet d'études approfondies, entre autres lors des réunions fédérales-provinciales au niveau des ministres ou des sous-ministres.

L'un des principaux moyens de promotion des intérêts provinciaux à l'étranger est celui des organismes que nombre de provinces maintiennent elles-mêmes dans divers centres à l'étranger. Bien que les gouvernements

provinciaux n'aient pas le droit de nommer des représentants diplomatiques ou consulaires, ou de conclure des accords internationaux avec les gouvernements étrangers indépendamment de l'autorité fédérale, ils peuvent naturellement maintenir des bureaux dans d'autres pays et désigner des représentants pour traiter des affaires qui intéressent les provinces et se rattachent essentiellement au secteur privé. Ces bureaux ont toujours entretenu de bonnes relations de travail avec les ambassades et les hauts-commissariats du Canada contribuant ainsi à assurer une meilleure présence canadienne à l'étranger.

(E) Relations culturelles

Au sens large, l'expression «relations culturelles» comprend non seulement les échanges académiques, le théâtre, la musique et les arts, mais une gamme étendue d'activités dans le domaine de l'enseignement, des sciences et de la technologie. Ainsi, un programme d'activités et d'échanges culturels qui est pris en charge par l'État fait partie intégrante, tout comme un programme d'aide extérieure, de la politique étrangère d'un pays et c'est ainsi que l'envisagent presque tous les États modernes. Le Canada ne fait pas exception à cette règle, et au cours des dernières années on a porté une attention croissante à la nécessité d'élaborer une politique coordonnée dans ce domaine. Puisqu'il reflète une politique qui se veut dans l'intérêt de tous les Canadiens, un tel programme doit tenir pleinement compte, comme cela se fait dans tous les autres secteurs des relations étrangères du Canada, de nos institutions fédérales et de la nature bilingue de notre pays.

On a décrit, dans une autre partie de cette étude, comment la politique fédérale permet aux provinces de conclure avec des pays étrangers des ententes visant à promouvoir leurs intérêts. On a indiqué plus haut les moyens qui permettront aux autorités provinciales de participer plus directement à la négociation d'accords multilatéraux ou de prendre part aux conférences internationales en matière d'éducation ou d'affaires culturelles. Ces techniques, accompagnées de consultations suivies entre les autorités fédérales et provinciales, essentielles à leur efficacité, ouvrent un large champ d'action permettant de satisfaire les intérêts variés qui découlent du caractère fédéral et des traditions culturelles du Canada. Il reste cependant un important secteur d'activité bilatérale et multilatérale dans lequel le gouvernement fédéral peut lui-même manifester l'héritage bilingue du Canada et affirmer les liens que nous maintenons avec d'autres pays qui ont contribué au développement de notre caractère national.

Par exemple, le Canada encourage depuis de nombreuses années le développement de relations plus étroites avec les pays d'expression anglaise qui partagent avec nous le même héritage historique. De même, le gouvernement a favorisé le développement de relations plus étroites avec les pays francophones reconnaissant ainsi les traditions qui sont communes à plus de 25 pays, et notamment à six millions de Canadiens d'expression française. Le développement de la francophonie, expression de l'héritage linguistique et

culturel de l'univers francophone, a reçu une priorité particulière et a pris diverses formes. Le gouvernement a déjà donné son appui à des organismes de langue française comme l'Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF), l'Association des Parlementaires de langue française, la Fédération du français universel, et des associations de juristes, de journalistes et de médecins de langue française. De plus, le Canada a proposé l'établissement d'une organisation internationale qui deviendrait un centre de collaboration culturelle entre peuples francophones. Le Canada a également travaillé de concert avec d'autres à la promotion du français aux Nations Unies.

Les activités susmentionnées sont de bons exemples d'entreprises de nature multilatérale auxquelles le gouvernement a donné son appui. Il existe en outre un programme culturel bilatéral, qui témoigne du souci qu'a le gouvernement de mieux satisfaire les aspirations des Canadiens de langue française et de langue anglaise. En ce qui concerne les échanges d'étudiants et de professeurs, les programmes de formation pédagogique, les échanges de renseignements et de personnel scientifiques, les subventions octroyées aux troupes de théâtre et aux orchestres, les échanges dans le domaine des arts plastiques et du cinéma et bien d'autres secteurs d'activité connexes, la politique gouvernementale qui consiste à faire mieux apprécier nos traditions culturelles occupe depuis assez longtemps une place importante dans les relations étrangères du Canada. C'est ainsi que le gouvernement a entre autres signé récemment des accords culturels avec la France et la Belgique et d'une façon générale se propose d'entamer des négociations pour la conclusion d'accords analogues avec d'autres pays européens d'où est venue une importante partie de notre population.

Dans tous ces domaines, notre objectif demeure non seulement de donner libre cours au jeu des intérêts locaux et provinciaux, ainsi qu'aux langues française et anglaise, mais aussi d'encourager la collaboration entre tous les secteurs de la collectivité canadienne d'une manière qui assurera l'unité de volonté et d'action tant au pays qu'à l'étranger. Pour la réalisation de cette unité, le Gouvernement considère qu'il est essentiel de tenir compte des divers intérêts des provinces et des régions, ainsi que de ceux des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise du Canada tout entier.

(F) Le bilinguisme et le ministère des Affaires extérieures

Bien que la question du bilinguisme déborde le cadre de la présente étude il ressort de ce qui précède que celui-ci joue un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère canadienne. L'anglais et le français étant les deux principales langues de la diplomatie, une bonne connaissance des deux idiomes constitue un excellent atout pour le personnel du ministère des Affaires extérieures, et ce, même indépendamment des réalités de la vie canadienne. Il y a cependant des raisons plus impérieuses pour qu'il en soit ainsi dans le cas du Canada. La diplomatie canadienne

visé à servir les Canadiens et le gouvernement reconnaît qu'elle ne peut remplir utilement ce rôle si elle n'est pas capable d'accomplir le travail du ministère dans les deux langues. Ce qui est plus important encore, comme nous l'avons signalé au début de la présente étude, la politique étrangère doit refléter les priorités nationales; or, dans le cas du Canada, cela signifie qu'elle doit tenir compte des intérêts des deux principaux groupes linguistiques. Il s'ensuit que les personnes qui assurent la conduite de cette politique doivent pouvoir faire usage des langues officielles et que les Canadiens francophones comme les Canadiens anglophones doivent jouer pleinement leur rôle dans le développement de cette politique. Il est donc utile d'examiner de quelles manières le gouvernement cherche à se rapprocher des objectifs du bilinguisme, tel qu'il s'applique à l'activité du ministère des Affaires extérieures.

Premièrement, en ce qui concerne la présence diplomatique du Canada, notre représentation auprès des pays d'expression française a été considérablement accrue. De grandes ambassades sont maintenues dans les pays francophones d'Europe et deux consulats généraux ont été créés en France. Des ambassades ont été ouvertes dans certains pays d'Afrique et du Maghreb qui faisaient jadis partie de l'empire colonial français. Grâce à des accréditations multiples, le Canada est représenté dans toute l'Afrique francophone. De même la participation canadienne aux Commissions internationales de contrôle a favorisé le développement de relations fructueuses avec le Laos, le Cambodge et le Vietnam, bien que nous ne maintenions pas de missions diplomatiques proprement dites dans ces pays. Si les considérations d'ordre financier le permettent, le gouvernement a l'intention de poursuivre l'expansion de la représentation diplomatique canadienne dans le monde francophone.

Dans son administration interne, le ministère des Affaires extérieures cherche à faire en sorte que le choix du personnel des missions diplomatiques canadiennes reflète comme il convient notre double patrimoine linguistique. Par exemple, si l'on choisit comme chef de mission un agent dont la langue maternelle est le français, il serait souhaitable de lui adjoindre un agent dont la langue maternelle est l'anglais, et *vice versa*. Il serait normal en outre que des agents des deux groupes linguistiques occupent les hauts postes dans nos missions diplomatiques les plus importantes. Une ligne de conduite analogue s'applique à l'organisation du ministère à Ottawa et aux affectations de personnel à l'administration centrale. Dans cet esprit une nouvelle direction a été créée au ministère, dont le travail porte sur les relations du Canada avec les pays francophones. La même tendance se manifeste dans l'attribution des postes, depuis les plus hauts échelons du ministère, en passant par les chefs de direction, jusqu'aux agents qui travaillent à la mise au point de tous les aspects de la politique étrangère canadienne. De plus, les communiqués officiels du ministère sont publiés dans les deux langues et les traités auxquels le Canada est partie, même les traités conclus avec des pays anglophones, sont rédigés à la fois en anglais et en français. La correspondance avec le public, au Canada ou à l'étranger, est rédigée dans l'une ou l'autre

des deux langues, comme il convient, de même que le sont les communications échangées avec d'autres gouvernements. Fait peut-être encore plus significatif, la pratique devient de plus en plus courante de rédiger en anglais ou en français, suivant les circonstances et la langue maternelle de l'agent, les documents de travail et les mémoires qui circulent à l'intérieur du ministère, ainsi que les messages télégraphiques et les dépêches échangées avec les missions à l'extérieur. Il arrive plus fréquemment aussi que des réunions et conférences de fonctionnaires se tiennent dans les deux langues. Quoiqu'il reste encore beaucoup à faire, la période d'une seule langue de travail est révolue; l'emploi des deux langues n'est plus seulement une question de politique officielle, mais passe de plus en plus dans la pratique de tous les jours.

Le bilinguisme parmi les membres du ministère des Affaires extérieures est une condition indispensable de la mise en œuvre efficace de ce programme. Il faudra du temps pour le réaliser, mais les statistiques indiquent les progrès importants qui ont été réalisés en ce sens, en particulier parmi les agents de la jeune génération. Il est maintenant courant pour tous les nouveaux agents qui ne sont pas bilingues à leur entrée au service de suivre un cours de langue. Des facilités sont également accordées, au Canada et à l'étranger, aux agents de rang plus élevé qui désirent améliorer leur connaissance de l'une ou l'autre des deux langues officielles; on s'efforce en outre d'organiser un programme de ce genre pour les employés de bureau et les secrétaires.

(G) Conclusions

Les mesures exposées dans le présent chapitre font partie d'un programme coordonné qui assurera au Canada l'unité de volonté et d'action à l'étranger, tout en permettant à celle-ci de refléter les intérêts linguistiques, provinciaux et régionaux qui sont à la base de la vie nationale. Comme pour tous les objectifs dont il est question dans le présent document, la réalisation de ces buts exige la coopération des deux communautés linguistiques et des autorités provinciales dans tout le pays. Diverses manières de favoriser cette entreprise conjointe ont été exposées dans les pages qui précèdent. Les observations qui suivent donnent un aperçu des possibilités de mise au point de nouvelles méthodes de coopération.

CHAPITRE V

Nouvelles perspectives de collaboration

(A) Introduction

Le chapitre IV a été consacré à l'étude de diverses mesures visant à réaliser une collaboration efficace entre les gouvernements fédéral et provinciaux et à satisfaire pleinement les intérêts des Canadiens de langue française et de langue anglaise. Ces mesures ne reflètent pas uniquement un projet de politique pour l'avenir: elles existent déjà. Certes, elles n'atteignent pas encore le but que s'est fixé le gouvernement, à savoir de créer grâce à la collaboration une harmonie aussi parfaite que possible. Il est donc de première importance de poursuivre le travail dans ce sens. Les propositions et les programmes nouveaux exigeront un examen soigné de toutes les parties intéressées.

(B) La politique étrangère et l'héritage culturel du Canada

Dans ses rapports avec d'autres pays, le Canada doit se comporter comme un seul pays, mais il importe que l'activité du Canada sur le plan international reflète les réalités de la vie canadienne. En effet, comme on l'a dit plus tôt, la présence diplomatique du Canada à l'extérieur doit être assurée de telle sorte qu'elle traduise fidèlement l'intérêt que nous portons au monde francophone, comme d'ailleurs aux régions qui représentent l'héritage britannique et d'autres cultures dont se compose notre société. Cet objectif est un élément important du programme de relations culturelles du gouvernement, dans l'expansion de notre aide au monde en voie de développement, dans le domaine de la collaboration technique et scientifique, comme d'ailleurs sur le plan de notre représentation diplomatique et de notre politique à l'égard des autres domaines traditionnels d'échanges au niveau gouvernemental entre les États. Cet objectif exige en outre le développement de nos

ressources aux niveaux provincial et régional et dans le secteur privé, afin que les relations du Canada avec le monde extérieur puissent être avantageuses pour tous les Canadiens et contribuer à enrichir leur vie.

(C) Mécanismes de consultation avec les provinces

On a déjà étudié plusieurs moyens de réaliser une meilleure harmonie entre le gouvernement fédéral et les provinces dans l'élaboration et la mise en œuvre des traités, ainsi qu'en d'autres formes d'activité internationale. On s'est notamment penché sur le genre d'action que les provinces peuvent exercer par elles-mêmes sur des questions d'un caractère officieux, administratif ou contractuel, ou sous l'égide du gouvernement fédéral, en ce qui concerne la conclusion d'ententes internationales qui leur seraient avantageuses, ainsi que sur la façon dont elles peuvent faire partie des délégations que le gouvernement fédéral envoie aux organisations internationales. En grande partie, ce sont là des questions qu'on s'efforce de résoudre par un désir commun de respecter les besoins et les aspirations tant du pays dans son ensemble que des provinces, et dont le caractère exige une consultation étroite et continue. Ce genre de consultation va de soi dans bien des domaines et il s'imposera dans bien d'autres, mais il est bon néanmoins d'examiner dans quelle mesure les moyens créés jusqu'ici répondent aux besoins présents et futurs. Bien que les moyens de consultation soient moins importants que la volonté de consulter, le gouvernement estime que des redressements au niveau de l'administration pourraient atténuer les difficultés qui pourraient nuire à la réalisation d'objectifs souhaités de tous.

Compte tenu de l'interprétation qui a été donnée de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour la mise en œuvre des traités, il est très important de développer des méthodes qui faciliteraient au gouvernement fédéral la consultation des provinces en vue de déterminer si elles consentent à adopter les lois nécessaires à la mise en œuvre de divers traités multilatéraux de portée générale. En ce moment, il existe plusieurs instruments multilatéraux, tels que les conventions des droits de l'homme et la convention sur la discrimination raciale, qui font l'objet de consultations avec les provinces. La procédure actuelle exige que toute consultation ait lieu sous forme de correspondance à l'échelon le plus élevé, ce qui dans certains cas ne laisse pas d'être incommode et de prendre beaucoup de temps. En conséquence, bien qu'on ne puisse pas dire que dans la ratification des traités multilatéraux le Canada fasse moins bonne figure que d'autres pays, il reste qu'il pourrait faire encore mieux. Ces problèmes continueront de se compliquer puisque l'activité sociale et culturelle sur le plan international ne manquera pas de s'accroître, ce qui aura pour conséquence d'exiger encore plus du dispositif actuel de consultation.

Un moyen de surmonter ces difficultés, du moins dans des cas précis, serait d'inscrire périodiquement à l'ordre du jour des conférences fédérales-provinciales la ratification des conventions multilatérales. Une autre façon serait de convoquer des conférences périodiques entre le gouvernement

fédéral et les provinces afin d'examiner les traités passés, présents et prévus, de façon à déterminer l'intérêt des provinces à leur ratification par le Canada. Un tel procédé permettrait de passer en revue les obligations que comporte la signature d'un traité et d'étudier les mesures nécessaires à la ratification des instruments en question. De telles réunions pourraient également servir au gouvernement fédéral à sonder l'opinion des provinces sur la mise en œuvre de conventions multilatérales générales dont l'objet est de la compétence des provinces. Du même coup, elles fourniraient aux provinces l'occasion de soulever des questions précises au sujet desquelles elles aimeraient voir se conclure une entente internationale, et de débattre la question de la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour l'élaboration de tels traités. En outre, ces réunions permettraient d'étudier quelles lois devraient être adoptées, si besoin est, par l'une ou l'autre province, pour permettre au Canada de ratifier un traité n'intéressant pas toutes les provinces, mais quelques-unes seulement.

Comme il a été dit plus haut, ce travail de consultation serait complété par une participation appropriée des provinces aux organisations, conférences et réunions internationales où de tels instruments internationaux sont rédigés et par une documentation utile qui serait mise à la disposition des provinces de façon régulière.

Comme prolongement des dispositions mentionnées plus haut, il serait possible de convoquer des réunions de hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux qui étudieraient tous les aspects des consultations avec les provinces sur des problèmes relevant des affaires extérieures et impliquant des intérêts provinciaux. Dans une certaine mesure, la Direction de la coordination du ministère des Affaires extérieures accomplit actuellement ce genre de travail. Il semble qu'il existe déjà des organismes de ce genre dans d'autres pays fédéraux, par exemple le bureau de l'Adjoint spécial au secrétaire d'État pour la liaison avec les gouverneurs dans le domaine des affaires extérieures, qui vient d'être créé aux États-Unis, et il se peut que d'autres tentatives deviennent des précédents dont on pourra s'inspirer pour la création de tels organismes au Canada. Quoi qu'il en soit, des consultations périodiques entre des fonctionnaires fédéraux et provinciaux préciseraient les principales questions qui exigent une étude plus approfondie et rendraient les échanges d'idées plus faciles et plus fructueux.

(D) Amendements à la Constitution

Au delà des modifications exposées plus haut, on peut envisager la possibilité d'amendements constitutionnels. Nous avons exprimé l'opinion au Chapitre IV que des changements radicaux d'ordre constitutionnel quant à la conduite des relations extérieures iraient à l'encontre du but poursuivi. Il existe peut-être d'autres façons d'aborder la question en matière de changement constitutionnel en ce qui concerne les affaires extérieures. Toutefois, il y a lieu d'être circonspect en matière de modification constitutionnelle au sens formel quand on n'a pas préalablement examiné à fond et mis en

œuvre les possibilités qui existent dans les cadres constitutionnels actuels et qui permettent de continuer à développer des procédures qui donneraient satisfaction aux provinces tout en reflétant les réalités de l'héritage culturel du Canada. Si de plus profonds changements d'ordre constitutionnel étaient jugés souhaitables, ils entraîneraient une révision générale de la constitution, parce qu'il faudrait que les dispositions touchant à l'élaboration et à la mise en œuvre des traités fassent partie d'une constitution harmonieuse et équilibrée, renfermant des clauses appropriées de contrôle. Il se peut fort bien qu'une telle révision s'impose pour plusieurs aspects de la constitution. Mais il est discutable que cette réforme doive être entreprise si elle doit se fonder sur des mesures ne touchant qu'à la question de l'élaboration et de la mise en œuvre des traités ou se limitant au domaine des affaires extérieures.

CHAPITRE VI

Conclusions

Les principales observations que renferme le présent document pourraient se résumer comme suit:

Premièrement: dans les rapports officiels avec d'autres pays, c'est-à-dire dans la conduite des relations extérieures dans le sens le plus rigoureux de ce mot, seul le gouvernement fédéral est autorisé à agir au nom du Canada. Cette affirmation s'applique à la négociation et à la conclusion de traités et autres accords internationaux, à la participation à des organisations internationales et au droit d'accréditer et de recevoir des représentants diplomatiques.

Deuxièmement: en dépit des limites imposées par la pratique constitutionnelle et par le droit international, les provinces s'intéressent à bon droit à la conduite des relations extérieures du Canada, que ce soit par suite de leurs responsabilités législatives ou, moins directement, à cause de l'intérêt qu'elles portent à des questions qui, aujourd'hui revêtent un caractère international.

Troisièmement: les Canadiens d'expression française ont tout intérêt à s'assurer que leurs préoccupations, au même titre que celles de l'élément anglophone, soient pleinement reconnues et exprimées dans la politique extérieure du Canada.

Quatrièmement: toute solution radicale au problème de la conciliation des diverses catégories d'intérêts au Canada, aussi plausible qu'elle puisse paraître, abstraction faite de l'histoire et des besoins de notre peuple, serait désavantageuse pour les Canadiens en tant qu'individus, ainsi que pour les intérêts provinciaux, linguistiques et

culturels du pays. Une telle solution mènerait à la désintégration de la fédération canadienne et, au surplus, n'apporterait rien de valable: au contraire, elle ferait perdre de grands avantages, car la communauté internationale accorderait beaucoup moins d'importance aux opinions et aux politiques des groupes encore plus petits et plus faibles que créerait une telle solution. En outre, elle sèmerait la confusion et l'incertitude quant aux responsabilités et obligations que de tels groupes pourraient effectivement assumer, et elle serait vraisemblablement inacceptable aux yeux des autres États souverains, car elle entraînerait l'octroi de privilèges démesurés à un «Canada» divisé.

Ces observations reflètent d'une part les conditions primordiales nécessaires au bon fonctionnement d'un système fédéral en matière de relations extérieures et, d'autre part, le désir du gouvernement de s'assurer que le système canadien s'organise en fonction des besoins de tous les Canadiens. Il est possible de concevoir une politique extérieure divisée en deux ou plusieurs tendances, mais elle ne serait pas compatible avec l'existence de notre union fédérale, et elle ne refléterait pas réellement les besoins et les aspirations des Canadiens. En fin de compte, ni la centralisation poussée au point d'exclure les autres exigences, ni la décentralisation qui risque d'engendrer la dissolution ne sont souhaitables et encore moins nécessaires. Ce qui importe tout particulièrement, c'est d'améliorer et d'élargir les cadres actuels en nous fondant sur l'éventail considérable de choix qui nous sont donnés et de telle façon qu'on ne mette plus en doute, tant au pays qu'à l'étranger, la capacité de la fédération canadienne de régler vraiment les problèmes relatifs aux relations extérieures.

Dans ces limites, le gouvernement ne se propose pas d'arrêter son choix sur une formule de réforme particulière des dispositions actuelles. Celles qui sont exposées plus haut sont sujettes à examen, et le Gouvernement espère qu'elles feront l'objet d'une étude attentive de la part de tous les secteurs intéressés. Pour sa part, le Gouvernement est prêt à faire une étude plus détaillée de toute mesure qui se révélerait d'intérêt général, ainsi que de toute autre que l'on proposerait, en vue d'en arriver à un programme de collaboration future qui soit vraiment efficace.

ANNEXE

Exposé de la pratique des États concernant le pouvoir des membres d'une union fédérale de conclure des traités

Dans les paragraphes qui suivent, la pratique constitutionnelle de quatorze États fédéraux dans le domaine des affaires extérieures fera l'objet d'un bref examen. Les observations que renferme la présente annexe se fondent sur une lecture attentive des ouvrages publiés jusqu'ici, mais elles ne se présentent pas comme une interprétation définitive de la constitution, des lois ou de la pratique constitutionnelle des pays en cause.

*États fédéraux dont la constitution ne permet pas aux parties
constituantes de conclure des accords internationaux: Argentine,
Australie, Autriche, Brésil, Birmanie, Inde, Malaisie,
Mexique, Venezuela, Yougoslavie.*

1 ARGENTINE

La Constitution de la République Argentine de 1949 attribue formellement vingt-huit pouvoirs précis au Congrès général fédéral. Elle lui accorde également le droit d'édicter les lois et règlements nécessaires à la mise en œuvre de ces pouvoirs explicites. Conformément à l'article 83 (14), le Président de la nation conclut et signe les traités de paix, de commerce, de navigation, d'alliance, de frontières et de neutralité, les accords avec le Pape et les autres négociations nécessaires au maintien des bons rapports avec les pays étrangers. Il s'occupe aussi d'accueillir les ministres et les consuls de ces pays. Quant au pouvoir de conclure des traités, les provinces n'auraient que le droit de conclure des accords partiels entre elles, avec l'assentiment du Congrès fédéral. On rencontre dans la Constitution de l'Argentine, d'autres conditions comme celles qui exigent l'approbation du Congrès fédéral pour les traités conclus avec d'autres pays et qui semblent refléter la primauté du pouvoir fédéral en matière de relations étrangères.

Depuis le 29 juin 1966, un ensemble de lois, de statuts et de directives ont été adoptés concernant l'application de la Constitution. La présente description ne discute pas l'effet de ces changements.

2 AUSTRALIE

Bien que la Constitution de 1900 de l'Australie ne traite pas explicitement de la conclusion des traités, les États constituants du Commonwealth d'Australie semblent ne pas avoir le pouvoir de conclure de tels accords. Le pouvoir de conclure des traités fait partie de la prérogative royale et, en vertu du droit commun (*common law*), c'est le pouvoir exécutif du gouvernement du Commonwealth qui l'exerce sans dispositions légales formelles.

Le Parlement du Commonwealth a le pouvoir de décréter des lois portant sur les «affaires extérieures». En signant un traité, le gouvernement fédéral semble obtenir le pouvoir d'adopter des lois portant sur des questions qui, en l'absence d'un traité, resteraient en dehors des pouvoirs de la législature du Commonwealth. C'est ainsi que la Haute Cour de l'Australie a décidé en 1936 que le pouvoir de mettre des traités en œuvre faisait entrer dans la compétence du Parlement du Commonwealth des questions qui, sans un traité, seraient demeurées en dehors de ces pouvoirs. Toutefois, les limites exactes de ces pouvoirs n'ont pas encore été tracées.

3 AUTRICHE

La Constitution de l'Autriche réserve au *Bund*, ou autorité fédérale, les «pouvoirs de législation et d'exécution en matière de questions telles que les relations étrangères, y compris la représentation politique et commerciale auprès des pays étrangers, notamment la conclusion de tout traité international. . . » (article 10)

En outre, l'article 16 de la Constitution exige que les *Länder* prennent les mesures nécessaires à la mise en œuvre des dispositions des traités qui sont de leur compétence:

Les *Länder* doivent, dans les limites de leur compétence particulière, prendre les mesures nécessaires à l'exécution des traités internationaux. Si un *land* ne s'acquitte pas de ce devoir le moment venu, ses pouvoirs à cet égard, et plus particulièrement en ce qui concerne l'adoption de la législation nécessaire, passeront aux mains du *Bund*. Le même article accorde au pouvoir fédéral un droit de contrôle à l'égard de la mise en œuvre des traités, même pour les questions qui sont de la compétence des *Länder*.

4 BRÉSIL

La Constitution du Brésil accorde à l'Union le «pouvoir de maintenir des rapports avec des États étrangers et de conclure des traités et des conventions avec eux, de prendre part à des organisations internationales.» (Article 8(1))

5 BIRMANIE

La Constitution de l'Union birmane comprend une liste législative de l'Union. Aux termes de l'article 92 de la Constitution birmane, les questions qui figurent sur la liste ne seront pas considérées comme « faisant partie de la catégorie des questions de caractère régional ou privé contenues dans la liste des questions qui sont attribuées exclusivement au Conseil d'État ». Le Conseil révolutionnaire du gouvernement révolutionnaire de l'Union de Birmanie a le pouvoir de légiférer pour l'Union en général, ou pour toute partie de l'Union, en matière d'affaires extérieures, y compris le pouvoir « de conclure et de mettre en œuvre des traités et des accords avec d'autres pays ».

6 INDE

La Constitution de l'Inde comprend trois listes qui déterminent si une question particulière entre dans la sphère de compétence législative du gouvernement fédéral ou du gouvernement de l'État, ou des deux. La « liste de l'Union » attribuée au gouvernement fédéral le pouvoir de « conclure des traités, des accords et des conventions avec des pays étrangers » et le droit de participer aux « conférences, associations ou organismes internationaux » et de donner suite à leurs décisions. Ainsi, le Parlement de l'Union est le seul en Inde à avoir le droit de conclure des traités et d'exercer sur le plan international tous les pouvoirs relatifs aux affaires étrangères.

En adoptant des lois pour mettre en œuvre les traités et les accords internationaux, le Parlement de l'Union a le droit d'empiéter sur la « liste de l'État ». Cela est établi clairement à l'article 253 de la Constitution de l'Union :

... Le Parlement a le pouvoir de légiférer pour tout le territoire de l'Inde, ou pour une partie de ce territoire afin de mettre en œuvre des traités, accords ou conventions conclus avec un autre ou d'autres pays, ou toute décision prise à une conférence association ou autre organisation internationales.

Le gouvernement fédéral exerce donc tous les pouvoirs en matière d'affaires étrangères sur le plan international et il possède les pleins pouvoirs pour mettre à exécution, par voie législative, les obligations assumées par des accords internationaux.

7 MALAISIE

La Constitution de la Malaisie est bien explicite à l'endroit tant du pouvoir d'élaborer des traités que de celui de les mettre en œuvre. Le pouvoir exécutif, de même que le pouvoir législatif, est partagé selon les listes rattachées à la Constitution : liste du gouvernement fédéral, liste des états et listes communes. Le premier chapitre des pouvoirs de la liste fédérale comprend tous les aspects des relations avec les pays étrangers.

En outre, en vertu du l'article 76 (1)(a), le Parlement fédéral peut légiférer sur n'importe quelle question figurant sur la liste des états, « aux fins de mettre en œuvre tout traité, accord ou convention entre la Fédéra-

tion et tout autre pays, ou de donner suite à toute décision de toute organisation internationale dont la Fédération est membre». Toutefois, aucun bill ne peut être présenté ni à l'une ni à l'autre des Chambres du Parlement «avant que le gouvernement de l'État en cause n'ait été consulté».

8 MEXIQUE

La Constitution de la République représentative fédérale du Mexique refuse à ses États constituants le pouvoir de conclure des traités. L'article 117 est ainsi conçu:

Un État ne peut, en aucun cas, conclure des alliances, traités ou coalitions avec un autre État ou avec des pays étrangers.

La Constitution énonce également que c'est au Président qu'incombent le droit et le devoir de mener des négociations et de conclure des traités avec les pays étrangers, sous réserve de ratification de la part du Congrès fédéral.

9 VENEZUELA

En vertu de l'article 136 de la Constitution qui déclare que «la sphère d'autorité du pouvoir national est la suivante: (a) L'activité internationale de la République . . .», la responsabilité des relations internationales du Venezuela est réservée au pouvoir national. Cette disposition est confirmée par l'article 190(5) qui accorde au Président de la République le pouvoir de conduire les relations étrangères de la République et de conclure et ratifier des traités, résolutions et accords internationaux. En plus des pouvoirs du Président, le Sénat a le droit d'«entamer des discussions sur des projets de loi concernant les traités et accords internationaux». La Chambre des députés acquiert une certaine compétence législative dans ce domaine, grâce à une disposition qui prévoit qu'un projet de loi qui a été approuvé par une des chambres doit passer à l'autre.

L'article 137 de la Constitution du Venezuela prévoit la délégation des pouvoirs nationaux aux États ou aux municipalités, mais la conduite des affaires internationales semble n'avoir jamais été déléguée.

10 YOUGOSLAVIE

L'article 115 de la Constitution de la République fédérale socialiste de Yougoslavie accorde au pouvoir fédéral la responsabilité de «la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale, la sécurité et la défense de la Yougoslavie, ainsi que de ses relations internationales». Dans ce domaine, seul le pouvoir fédéral a le droit d'adopter et d'appliquer des lois, même quand la compétence exécutive à l'égard d'un aspect quelconque des relations internationales appartient à un autre niveau de gouvernement. En outre, l'article 160(3), qui délimite la juridiction des organismes fédéraux, énumère: «la représentation de la République fédérale socialiste de Yougoslavie, les relations politiques économiques et autres avec d'autres États ou avec des organismes intergouvernementaux, les accords internationaux et les questions

de guerre et de paix». Enfin, l'Assemblée fédérale est responsable de la politique étrangère et le Président de la République est chargé de représenter la Yougoslavie à l'étranger.

Bien qu'à l'occasion une ou plusieurs des six républiques constituantes puissent participer à l'élaboration de traités avec des États étrangers, cela se fait sous l'égide du pouvoir central, dont l'approbation est nécessaire à la signature de l'accord. Seul en effet le pouvoir fédéral signe et ratifie tous les traités.

Constitution qui permet au gouvernement fédéral de conclure des accords internationaux au nom des parties constituantes (Suisse)

L'article 8 de la Constitution de la Suisse déclare que «la Confédération a seule le droit... de faire avec les États étrangers, des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce.» Toutefois, l'article 9 énonce:

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

L'article 10 prévoit que

Les rapports officiels entre les cantons et les Gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un État étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent.

En pratique, ces discussions directes portent normalement sur des questions administratives de moindre importance. Mais même de telles questions sont étudiées et approuvées par le pouvoir fédéral avant qu'un accord soit conclu. Toutes les affaires de quelque importance sont discutées et préparées de concert avec les autorités fédérales, et l'accord avec l'État étranger est conclu et signé au niveau du gouvernement fédéral.

En vertu de l'article 102(7), le Conseil fédéral étudie les traités que les cantons concluent avec des pays étrangers et les ratifie s'ils sont admissibles. Le Conseil exerce un contrôle direct sur tous les accords de ce genre en se réservant le droit de refuser son approbation aux accords qui sont contraires aux principes de la constitution ou qui empiètent sur les droits d'autres cantons. Lorsque le Conseil fédéral refuse son consentement, l'Assemblée fédérale est alors saisie de l'accord en vertu de l'article 85(5) de la constitution. Les deux chambres de l'Assemblée fédérale approuvent ou refusent l'accord que le canton ou les cantons auraient conclu avec un pays étranger. En pratique, aucun traité cantonal n'a été refusé par le Conseil fédéral et déféré à l'Assemblée fédérale.

Sur le plan international, les spécialistes de la jurisprudence internationale reconnaissent que la Confédération suisse a seule le droit d'être liée par le droit international relativement à l'exécution des accords cantonaux. En outre, les accords fédéraux engagent tous les cantons, et il n'est pas nécessaire

que les autorités fédérales obtiennent le consentement de tous les cantons avant de ratifier un accord. La Confédération a non seulement le pouvoir de *conclure des traités* sur des questions qui sont de la compétence législative des cantons, mais elle peut également obtenir le pouvoir de *mettre ces traités en œuvre*.

En effet, sur le plan international, la Confédération suisse a seule le pouvoir d'être liée par le droit international à la suite de la conclusion de traités, et elle a ou peut acquérir légalement le pouvoir de mettre en œuvre des traités qui, autrement, entreraient dans la sphère de compétence juridique des cantons.

Constitution qui envisage la possibilité de certains genres d'accords entre les États constituants et des pays étrangers, sous réserve du consentement du pouvoir fédéral (États-Unis d'Amérique)

L'article 1 section 10 de la Constitution des États-Unis déclare que «nul État n'a le droit de conclure un traité ou une alliance ou de former une confédération avec d'autres». Le même article poursuit: aucun État, «sans le consentement du Congrès, ne conclura un accord ou une convention avec un autre État ou avec un pays étranger».

D'après l'avis que le Procureur général des États-Unis donnait au secrétaire d'État le 10 mai 1909, la disposition précédente «implique nécessairement qu'un accord» (en vue de la construction d'un barrage dans un cours d'eau qui fait partie de la frontière internationale) «peut être conclu entre un pays étranger et un État, pourvu que le Congrès y ait donné son consentement».

Parmi les accords qui exigent le consentement du Congrès, il semble que les seuls accords entre États et pays étrangers qui aient été sanctionnés soient des conventions entre les États, auxquelles les provinces du Canada peuvent adhérer: des accords concernant la construction de ponts par exemple. Voici trois cas où le consentement du Congrès a été obtenu ou est en instance: le *Northeast Interstate Forest Fire Protection Compact* de 1951; le *Great Lakes Basin Compact* de 1955, entre plusieurs États de l'Union; et le *Minnesota-Manitoba Highway Agreement* de 1962.

En outre, sans le consentement du Congrès, les États peuvent conclure des ententes qui ne sont pas considérées comme des accords ou des conventions avec un pays étranger, aux termes de l'article 1(10) (3) de la Constitution. Toutefois, c'est le Congrès qui décide si le consentement formel du Congrès est nécessaire ou justifié. Si un État participant met une convention en œuvre sans le consentement du Congrès, il risque d'être cité devant les tribunaux (lettre du procureur général suppléant au président du Comité sur les affaires intérieures et insulaires, 1962).

Il semble donc que les États individuels peuvent:

- a) sans le consentement du Congrès, conclure des ententes officieuses de moindre importance, qui ne constituent pas des accords ou des

conventions aux termes de l'article 1(10)(3) de la Constitution des États-Unis;

- b) avec le consentement du Congrès, conclure des accords ou conventions qui ne sont pas autrement interdits. Il ne semble pas y avoir de pratique établie pour décider si c'est le gouvernement fédéral ou l'État individuel qui est lié par un accord conclu entre un État et un pays étranger.

Bien que la Constitution attribue aux États le pouvoir de conclure certaines conventions, sous réserve de l'approbation du Congrès, il semble qu'aucun accord de ce genre n'a jamais été conclu entre un État et un pays souverain étranger. En outre, la Constitution des États-Unis (article VI) stipule que tous les traités conclus sous l'autorité des États-Unis «deviendront loi suprême du pays». Cet article a été interprété comme attribuant au Congrès des États-Unis des pouvoirs très étendus lui permettant de légiférer sur des questions qui font l'objet d'un traité même si, autrement, elles relèveraient des États.

Constitutions qui permettent à leurs parties constituantes de conclure des accords internationaux dans certains domaines assujettis à la direction ou au contrôle de l'État fédéral (Union soviétique, République fédérale d'Allemagne)

1 L'UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES

Le 1^{er} février 1944, l'URSS a apporté une modification à sa Constitution du 5 décembre 1936, accordant à chaque république de l'Union «le droit d'entamer des relations directes avec les États étrangers, de conclure des accords et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires avec ces États». En outre, par suite de négociations politiques portant sur la création de la nouvelle organisation mondiale, les Républiques socialistes soviétiques de l'Ukraine et de la Biélorussie ont été admises dans l'Organisation des Nations Unies en 1945. Ce sont les deux seules parties constituantes d'un État fédéral à faire partie de l'ONU ou d'une de ses institutions spécialisées. Ainsi, en vertu de la Constitution soviétique, les républiques de l'Union semblent avoir le droit de conclure des accords avec des États étrangers et d'être considérées comme soumises au droit international, bien que peu d'États aient accepté de les considérer comme telles.

De toute façon, il n'est pas certain que le cas de l'URSS se rattache vraiment à la question du pouvoir de conclure des traités dans d'autres États fédéraux. D'abord, en Union soviétique il existe d'autres moyens d'exercer un contrôle central sur les républiques constituantes. Ensuite, l'article 14 a) de la Constitution soviétique précise que la juridiction du gouvernement central comprend «la création d'une politique générale dirigeant les relations entre les républiques de l'Union et d'autres États». En outre, l'article 20 déclare que «dans les cas de divergence entre la loi d'une répu-

blique de l'Union et la loi de l'Union elle-même, la loi de l'Union doit prévaloir», et l'article 68 (d) affirme que le Conseil des ministres de l'URSS «exerce un contrôle général en matière de relations avec les pays étrangers».

2 RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

La Constitution de la République fédérale d'Allemagne stipule que la Fédération est chargée des relations étrangères. Le Président fédéral doit représenter la Fédération pour les questions qui relèvent du droit international, il doit accueillir et accréditer les envoyés et conclure les traités avec les pays étrangers au nom de la Fédération. Cette responsabilité fédérale en matière de relations étrangères est clairement définie à l'article 32 (1) et à l'article 59 de la Constitution:

32 (1) Le maintien des relations avec les États étrangers est la responsabilité de la Fédération.

59 Le Président fédéral représente la Fédération en matière de relations internationales. Il conclut des traités avec des États étrangers au nom de la Fédération. Il accrédite et reçoit les envoyés.

En outre, l'article 73 stipule que «la Fédération a le pouvoir exclusif de décréter des lois sur: 1. les affaires étrangères . . .»

D'après la Constitution de 1871 et d'après celle de la République de Weimar, les États allemands constituants (qui étaient des États entièrement souverains au début du dix-neuvième siècle) possédaient un certain pouvoir de conclure des accords avec des États étrangers. La Constitution de Bonn de 1949 stipule que les *Länder* auront le pouvoir de conclure des traités avec des États étrangers sur des questions qui sont de leur compétence législative. Toutefois, il faut signaler que les traités conclus par les *Länder* doivent être approuvés par le gouvernement fédéral.

32 (3) Dans la mesure où les *Länder* ont compétence pour légiférer, ils peuvent, avec le consentement du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des pays étrangers.

Apparemment, les *Länder* ne se sont pas beaucoup servis de ce pouvoir de conclure des traités.

En outre, le gouvernement fédéral est tenu de consulter les *Länder* lorsque leurs intérêts particuliers sont touchés par un traité:

32 (2) Avant que soit conclu un traité qui touche aux conditions particulières d'un *Land*, ce *Land* devra être consulté suffisamment à l'avance.

En 1957, le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* sont tombés d'accord sur les méthodes (exposées dans l'Accord de Lindau) que le gouvernement fédéral doit suivre pour négocier les traités qui touchent aux intérêts essentiels des *Länder* ou qui sont exclusivement de la compétence constitutionnelle de ces derniers (par exemple, des accords culturels).

Seule la consultation avec le *Land* est nécessaire, non pas son consentement. Le gouvernement fédéral aurait donc le pouvoir de conclure des traités portant sur des questions qui sont de la compétence constitutionnelle des *Länder* sans avoir à obtenir le consentement de ceux-ci. Toutefois, à la suite d'une décision judiciaire il a été établi que le gouvernement fédéral ne peut pas en concluant un traité obtenir des pouvoirs législatifs dans un domaine qui est par ailleurs réservé aux *Länder*: le gouvernement fédéral pourrait donc bien n'avoir pas le pouvoir de mettre ces traités en œuvre.