

## Les Cahiers de droit



# La capacité internationale des provinces en droit constitutionnel canadien

Lorne Giroux

Volume 9, Number 2, 1967–1968

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004383ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004383ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Giroux, L. (1967). La capacité internationale des provinces en droit constitutionnel canadien. *Les Cahiers de droit*, 9(2), 241–271.

<https://doi.org/10.7202/1004383ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1967

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

**Érudit**

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

# “La capacité internationale des provinces en droit constitutionnel canadien” \*

LORNE GIROUX \* \*

Le problème qui fait l'objet de cette courte étude est, sans contredit, d'une grande actualité et peut sembler récent, pourtant il existe depuis trente ans déjà.

Les revendications du Québec dans le domaine de l'activité internationale et surtout les gestes concrets qu'il a posés depuis 1963 ont rappelé avec plus d'acuité encore une question qui était déjà sous-jacente depuis 1937<sup>1</sup>. En effet, l'affaire désormais célèbre des « Conventions du travail » jugée par le Conseil privé en 1937 a établi l'impuissance du gouvernement fédéral à légiférer pour la mise en application des traités dont l'objet tombe sous la compétence législative des provinces. Jamais peut-être une décision du Conseil privé n'a soulevé des critiques aussi acerbes que celle-ci et nul doute qu'elle doive être comptée parmi les motifs qui ont amené l'abolition des appels du Conseil privé.

Quant à nous, même si nous estimons avec K. C. Wheare<sup>2</sup> que cette décision comporte une interprétation juridique et politique correcte de la Constitution canadienne, nous constatons que cette décision n'est pas sans sérieux inconvénients en ce qui concerne la position internationale du Canada, surtout si l'on tient compte de ce fait qu'aujourd'hui, le droit international recouvre des compétences qui relèvent de

---

\* Texte préparé à partir d'une communication présentée par l'auteur au Congrès national des étudiants canadiens en droit (Halifax, oct. 1967).

\* \* B.A. Étudiant en 3<sup>e</sup> année à la faculté de Droit de l'université Laval.

<sup>1</sup> [1937] A.C. 326.

<sup>2</sup> *Federal Government*, 4<sup>th</sup> Ed., 1963. Oxford Paperbacks, pp. 174-180. Voir aussi : D. R. DEENER, « Treaty-Powers in a Federal-Parliamentary System : Case of Canada », in *Proceedings of the American Society of International Law*, 53<sup>rd</sup> Annual Meeting (1959), p. 288.

A. B. KEITH, « The Privy Council Decisions : A Comment from Great-Britain » (1937), 15 *R. du B. Can.*, 428. Il est intéressant de noter que le professeur KEITH avait déjà prévu le problème dès 1929. Cf. A. B. KEITH, « Notes on Imperial Constitutional Law » in *Journal of Comparative Legislation and International Law* (1929), 3<sup>rd</sup> Series, Vol. XI, Part I aux pp. 124-125.

la juridiction provinciale, comme la législation du travail, le droit civil, les droits de l'homme, la culture et l'enseignement, la sécurité sociale, qui font l'objet de conventions multilatérales.

Ce problème est bien synthétisé par Wheare lorsqu'il dit <sup>3</sup> : « Does not the Canadian system produce the ridiculous and dangerous result that the parties with power, the provinces, have no international status, while the party with statuts, the Dominion, has no power, or not enough power ? »

Comment sortir de cette impasse ? On peut reconnaître au gouvernement fédéral un pouvoir plus étendu de telle sorte qu'il puisse mettre en application tous les traités qu'il conclut, même ceux portant sur des matières qui sont de compétence provinciale. Pour certains auteurs, il s'agirait alors de faire revivre le défunt article 132 de l'A.A.N.B. <sup>4</sup>; pour d'autres, il suffirait d'invoquer le « pouvoir général » prévu au préambule de l'article 91 de l'A.A.N.B. <sup>5</sup>; d'autres enfin demandent un amendement constitutionnel à cet effet <sup>6</sup>. Mais il existe une autre solution qui consiste à reconnaître aux États-membres de la fédération le pouvoir de conclure des traités dans les domaines qui relèvent de leur compétence législative. C'est la position actuelle du Québec, telle que défendue par M. P. Gérin-Lajoie, ancien ministre de l'Éducation <sup>7</sup>, et reprise par M. Jean-Jacques Bertrand, actuel ministre de la Justice, et M. Marcel Masse, ministre d'État attaché à l'Éducation <sup>8</sup>. La thèse est également défendue par le professeur Jacques-Yvan Morin, qui s'inspire surtout du droit comparé <sup>9</sup>.

Remettre en question certaines positions et certaines affirmations qui, pour certains, semblaient évidentes jusqu'ici et scruter le droit inter-

<sup>3</sup> WHEARE, *op. cit.* à la p. 177.

<sup>4</sup> N. A. M. MACKENZIE, « Canada and the Treaty-Making Power », (1937), 15 *R. du B. Can.* à la p. 436.

<sup>5</sup> G. J. SZABLOWSKI, « Creation and Implementation of Treaties in Canada », (1956), 34 *R. du B. Can.*, 28.

<sup>6</sup> Vincent C. MACDONALD, « The Canadian Constitution Seventy Years After », (1937), 15 *R. du B. Can.*, 401.  
R. J. MALTAIS, « Treaty Making in Canada », (1947), 25 *R. du B. Can.*, 458.

<sup>7</sup> Allocution prononcée devant le corps consulaire de Montréal, le 12 avril 1965 : *Le Devoir*, 14 et 15 avril 1965, p. 5 — *Le Devoir*, 20 avril 1967, pp. 4 et 5.

<sup>8</sup> Discours prononcé le 22 juin 1963 au banquet de la Société Saint-Jean-Baptiste : *Le Devoir*, 23 juin 1967, pp. 1 et 5 — *Le Devoir*, 28 juin 1967, pp. 1 et 2.

<sup>9</sup> J. Y. MORIN, « La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé ». In : *Annuaire Canadien de Droit International*, 1965, p. 127. « Le Québec et le pouvoir de conclure des accords internationaux », in : *Les Études Juridiques au Canada*, Vol. 7, N° 3, mai 1966, p. 136. « Commentaires » (1967), 45 *R. du B. Can.*, 160.

ne canadien afin de voir si les provinces ont été définitivement exclues de toute participation au « treaty-making power » tel sera l'objet de notre recherche.

Pour savoir quels organes au sein d'un État sont habilités à conclure, ratifier et exécuter les traités, il faut se référer au droit interne de chaque État, c'est-à-dire à son droit constitutionnel, car il n'y a pas de règle à cet effet dans l'état actuel du droit international public <sup>10</sup>.

De plus, en droit anglais, il y a une distinction fondamentale à faire entre la conclusion, la ratification des traités et leur exécution. La conclusion et la ratification des traités sont de la compétence exclusive de l'Exécutif, mais les traités internationaux conclus ou ratifiés par l'Exécutif ne deviennent pas automatiquement du droit positif. Dans la plupart des cas, leur mise en œuvre interne nécessite une loi du Parlement, en particulier lorsqu'ils comportent « tacitement ou expressément une promesse de modification de la loi existante ou des droits des citoyens » <sup>11</sup>.

Pour les besoins de ce travail nous allons donc employer l'expression « Conclusion des traités » pour exprimer à la fois leur signature et leur ratification qui relèvent de l'Exécutif et constituent ce que les auteurs anglais appellent le « treaty-making power ». Nous parlerons de la « mise en œuvre » pour signifier l'« implementation », c'est-à-dire la transformation du traité en droit interne.

## A – Le problème de la capacité législative

### 1. L'article 132 de l'A.A.N.B.

Il n'y a aucune disposition de la Constitution de 1867 traitant de la conclusion et de la ratification des traités, c'est-à-dire le « treaty-

<sup>10</sup> J. Y. MORIN, « Le Québec et le pouvoir de conclure des accords internationaux », *loc. cit.* à la p. 139.

J. Y. GRENON, « De la conclusion des traités et de leur mise en œuvre au Canada », (1962), 40 *R. du B. Can.*, p. 151, à la p. 152.

W. LEOSNER, « The Foreign Relations of the Member States of the Federal Republic of Germany », *University of Toronto Law Journal*, Vol. XVI, n° 2, 1966, p. 346, à la p. 348 et note 3.

W. LEOSNER, « A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la République fédérale d'Allemagne ». *Annuaire français de Droit international*, 1960, p. 291, à la p. 293.

<sup>11</sup> J. Y. GRENON, *loc. cit.*, p. 160 et notes 34 à 37.

A. B. ELKIN, « De la compétence du Canada pour conclure les traités internationaux », (1938), 45 *Revue Générale de Droit International*, p. 658 à p. 667.  
F. A. VALLAT, « Treaties » (1933), 11 *R. du B. Can.*, 385. Voir aussi : *Walker v. Baird* [1892] A.C., 491. *Arrow River and Tributaries Slide and Boom Co. v. Pigeon Timber Company Limited*, [1932] R.C.S., 495. *Francis v. The Queen*, [1956] R.C.S., 618. *A. G. for Canada v. A. G. for Ontario*, [1937] A.C., 326 aux pp. 347-348.

making power ». Seul l'article 132 concerne les traités et il n'y est question que de la mise en œuvre ou de l'« implementation ».

L'article 132 se lit ainsi :

« The Parliament and Government of Canada shall have all powers necessary or proper for performing the obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign Countries, arising under treaties between the Empire and such Foreign Countries ».

Pour comprendre la portée exacte de cet article il faut se rappeler qu'au moment du *B.N.A. Act* en 1867, la Couronne impériale, agissant sur l'avis de ses ministres britanniques, jouissait des pouvoirs les plus étendus en matière de traité. Les traités conclus par la Grande-Bretagne pouvaient lier l'Empire tout entier, sans le consentement des Dominions. C'est pourquoi, pour assurer la mise en œuvre des traités en droit interne canadien, l'article 132 fut inséré au *B.N.A. Act*, afin de conférer au Parlement central de la Confédération « tous les pouvoirs nécessaires et utiles » pour remplir vis-à-vis des puissances étrangères les obligations du Canada ou des provinces résultant des traités entre l'Empire et les puissances étrangères.

Comme le dit Deener :

« Treaties, then, were to be made in London, but implemented in Ottawa »<sup>12</sup>.

Ce pouvoir d'exécution du fédéral était alors exclusif et absolu. En légiférant sous l'autorité de l'article 132, le fédéral n'était pas limité par la répartition des compétences établie par les articles 91 et 92. Le fédéral, pour mettre en vigueur les obligations résultant d'un « Traité d'Empire », pouvait donc légiférer dans les domaines qui, autrement, auraient été de compétence provinciale<sup>13</sup>. Dans un tel cas, la législation provinciale contraire devenait inopérante.

C'est ainsi qu'en 1923, dans l'affaire *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada*<sup>14</sup>, une loi de la Colombie-Britannique ayant pour effet de valider certains arrêtés en conseil prohi-

<sup>12</sup> DEENER, *loc. cit.*, à la p. 289.

<sup>13</sup> A. P. DAGGET, « Treaty Legislation in Canada », (1938), 16 *R. du B. Can.*, 159, à la p. 183.

<sup>14</sup> [1924] A.C., 203. Dans l'affaire *Brooks-Bidlake and Whittal Limited v. Attorney-General for British Columbia*, [1923] A.C. 450, la loi de la Colombie-Britannique avait précédemment été déclarée valide en égard aux articles 91 et 92 de l'AANB.

Voir aussi : *Regina v. Wing Chong*, 1 B.C.R., pt. 2, p. 150 aux pp. 161 et 162. In re : *Nakane and Okazake*, 13 B.C.R., 370. *Rex v. Stuart*, [1935] 1 D.L.R., 12.

bant l'emploi de Chinois ou de Japonais dans tout contrat, louage ou concession du gouvernement provincial fut invalidée comme violant les dispositions du « Japanese Treaty Act » de 1913, par lequel le Parlement fédéral avait mis en œuvre un traité entre la Grande-Bretagne et le Japon.

Notons bien, cependant, que ce pouvoir législatif étendu du Dominion ne lui conférait aucun « treaty-making power », puisque la prérogative de conclusion appartenait toujours à l'Exécutif impérial agissant sur l'avis des ministres britanniques.

Ce n'est qu'au terme d'une évolution presque imperceptible vers la personnalité internationale que le Canada obtint le pouvoir de conclure lui-même les traités. Dès les débuts de la Confédération, le Canada demanda d'être associé aux traités commerciaux et, vers 1907, même si le représentant de Londres signe le traité, le rôle principal revient aux plénipotentiaires canadiens, en particulier pour les négociations. L'évolution fut plus lente en ce qui concerne les traités politiques. En 1919, les Dominions furent invités à participer à la Conférence de la Paix et obtinrent d'être associés à la négociation et à la signature du Traité de Versailles, même si leurs signatures étaient groupées sous la rubrique « Empire Britannique ».

L'indépendance de fait fut acquise aux conférences impériales de 1923 et 1926.

« Les plénipotentiaires des Dominions reçurent désormais leurs pleins pouvoirs du Roi, mais celui-ci n'agit plus que sur l'avis du gouvernement intéressé et les accords échappèrent ainsi au droit de regard des ministres britannique. La seule obligation des Dominions fut de se consulter mutuellement avant la conclusion de traités susceptibles d'avoir des répercussions sur leurs intérêts réciproques. Enfin, la Conférence impériale de 1926 constata que l'expression "British Empire" n'était plus de mise dans les traités, puisqu'elle semblait indiquer que les Dominions n'étaient pas sur le même pied que la Grande-Bretagne à l'égard de leurs relations avec l'étranger »<sup>15</sup>.

Légalement parlant, l'évolution du Canada vers le statut international s'acheva par le Statut de Westminster de 1931<sup>16</sup>, par la promulgation de la « loi sur les sceaux », en 1939<sup>17</sup>, et par l'émission de nou-

<sup>15</sup> J. Y. MORIN, « La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé », *loc. cit.*, p. 133.

<sup>16</sup> 22 Geo. V, chap. 4.

<sup>17</sup> S.R.C. 1952, chap. 247.

velles lettres patentes constituant la charge de gouverneur-général du Canada, en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1947<sup>18</sup>.

## 2. *Les décisions sur les radiocommunications et sur l'aéronautique*

Mais les traités d'Empire, comme tels, étant disparus, une question restait encore à résoudre : l'article 132 était-il légalement éteint ? A partir du moment où le gouvernement fédéral avait acquis lui-même le pouvoir de traiter, les pouvoirs étendus qu'il conférait auparavant au Parlement canadien pour la mise en œuvre des traités conclus par le gouvernement impérial étaient-ils devenus caducs ? Étaient-ils passés au gouvernement canadien ?

En d'autres mots, s'étant substitué à l'Exécutif impérial, le gouvernement canadien pouvait-il légiférer dans les domaines réservés aux provinces ?

Pour un moment, il sembla que tel était bien le cas. En 1932, deux avis consultatifs furent demandés à la Cour Suprême du Canada et subséquemment au Comité judiciaire du Conseil privé sur la validité de la législation par laquelle le Parlement fédéral avait mis à exécution deux conventions internationales; la Convention portant réglementation de la navigation aérienne de 1919, ratifiée par 18 pays et la Convention radiotélégraphique internationale de 1927 groupant 80 pays. Dans la première affaire<sup>19</sup>, le Conseil privé déclara que l'article 132 s'appliquait, vu que la convention avait été ratifiée par le Roi au nom de l'Empire. Dans la seconde décision cependant<sup>20</sup>, il ne s'agissait plus d'un « traité d'Empire » car cette fois, l'Exécutif canadien avait agi seul<sup>21</sup>.

Le Conseil Privé n'en décida pas moins que le domaine des communications radiophoniques tombait sous la compétence exclusive du gouvernement fédéral en vertu du jeu combiné de l'exception prévue au

<sup>18</sup> Texte dans M. OLLIVIER, *Actes de l'Amérique du Nord Britannique et Statuts connexes*, (1962), Imprimeur de la Reine, Ottawa, p. 666.

<sup>19</sup> In re : *The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C., 54.

<sup>20</sup> In re : *Regulation and Control of Radio Communications in Canada*, [1932] A.C., 304. (Lord Dunedin).

<sup>21</sup> « And it is said with truth that, while as regards aviation there was a treaty, the convention here is not a treaty between the Empire as such and foreign countries, for Great Britain does not sign as representing the Colonies and Dominions. She only confirms the assent which had been signified by the Colonies and Dominions who were separately represented at the meetings which drafted the convention », [1932] A.C. 304, 311.

sous-paragraphe a) du paragraphe 10 de l'article 92 et du paragraphe 29 de l'article 91.

Mais Lord Dunedin, parlant au nom de la Cour, devait aussi ajouter :

« Canada as a Dominion is one of the signatories to the Convention. In a question with foreign powers the persons who might infringe some of the stipulations in the convention would not be the Dominion of Canada as a whole but would be individual persons residing in Canada. These persons must so to speak be kept in order by legislation and the only legislation that can deal with them all at once is dominion legislation. This idea of Canada as a Dominion being bound by a convention equivalent to a treaty with foreign powers was quite unthought of in 1867. It is the outcome of the gradual development of the position of Canada vis-à-vis to the mother country, Great Britain, which is found in these later days expressed in the Statute of Westminster. It is not, therefore, to be expected that such a matter should be dealt with in explicit words in either s. 91 or s. 92. The only class of treaty which would bind Canada was thought of as a treaty by Great Britain and that was provided for by s. 132. Being, therefore, not mentioned explicitly in either s. 91 or s. 92, such legislation falls within the general words at the opening of s. 91 which assign to the Government of the Dominion the power to make laws "for the peace, order and good government of Canada in relation to all matters not coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the legislatures of the Provinces". In fine, though agreeing that the Convention was not such a treaty as is deduced in s. 132, their Lordships think that it comes to the same thing »<sup>22</sup>.

Ces dernières remarques de Lord Dunedin furent interprétées de diverses façons.

Pour certains, les articles 91, par. 29 et 92, par. 10 a) suffisaient à donner compétence exclusive au fédéral. C'était tout ce qu'il fallait considérer. Le reste était *obiter* ou du moins, non nécessaire à la décision. Pour d'autres cependant, le pouvoir du gouvernement fédéral de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement lui conférait le pouvoir de légiférer pour mettre en vigueur les obligations résultant de tout accord international, qu'il s'agisse d'un « Empire treaty » ou non. Pour ces derniers, la décision s'appuyait sur deux motifs d'égale force<sup>23</sup>.

### 3. *L'affaire des Conventions du travail*

Les choses en étaient là lorsqu'en 1935 le Parlement canadien adopta trois lois pour donner effet à trois conventions internationales de l'O.I.T. : la Convention sur la durée du travail dans l'industrie

<sup>22</sup> *Ibid.*, 311-312.

<sup>23</sup> DAGGET, *loc. cit.* à la p. 177.



(1919) ; la Convention sur les méthodes de fixation des salaires minima (1928) et la Convention sur le repos hebdomadaire dans l'industrie (1921). Les lois furent attaquées par la province de l'Ontario comme n'étant pas du ressort du Parlement fédéral.

Le problème était posé directement cette fois. En vertu d'un arrêt de la Cour Suprême du Canada de 1925, l'objet de la législation en litige était reconnu de compétence provinciale<sup>24</sup>. Par conséquent, la validité de la législation fédérale ne devait être recherchée que sous l'autorité de l'article 132 ou sous celle du pouvoir général conféré par l'article 91. La Cour Suprême, s'étant divisée trois à trois, ne put en arriver à une décision. Le juge en chef Duff, qui rédigea l'opinion des trois juges en faveur de la validité des lois fédérales, se basa, en particulier sur les deux décisions précédentes du Conseil privé.

« It is, at this point, important to emphasize these two things : First, that by the combined effect of the judgments in the *Aeronautics case* and the *Radio case*, the jurisdiction of the Dominion Parliament in relation to international obligations is exclusive; and, moreover, as such matters are embraced within the authority of Parliament in relation to peace, order and good government, its power is plenary »<sup>25</sup>.

Au Conseil privé, Lord Atkin, en rendant le jugement, écarta tout d'abord l'application de l'article 132 et ce, définitivement. Il ne s'agissait pas d'obligations liant le Canada en tant que partie de l'Empire Britannique, mais en vertu de son nouveau statut comme sujet de droit international, et elles ne naissaient pas, par conséquent, d'un traité conclu entre l'Empire Britannique et des pays étrangers.

« While it is true, as was pointed out in the *Radio case*, that it was not contemplated in 1867 that the Dominion would possess treaty-making powers, it is impossible to strain the section so as to cover the un contemplated event »<sup>26</sup>.

L'article 132 écarté, il restait l'argument fondé sur l'article 91 et sur les décisions *Radio case*<sup>27</sup> et *Aeronautics case*<sup>28</sup>.

Lord Atkin s'employa alors à dissiper l'équivoque pouvant résulter des deux décisions de 1932 sur lesquelles le juge Duff avait fondé son jugement. La décision dans l'affaire des communications radio-phoniques se justifiait par l'article 132 de l'A.A.N.B., quant à l'arrêt

<sup>24</sup> In re : *Legislative Jurisdiction Over Hours and Labour*, [1925] R.C.S., 505.

<sup>25</sup> [1936] R.C.S., 461 à la p. 487.

<sup>26</sup> [1937] A.C., 326 à la p. 350.

<sup>27</sup> [1932] A.C., 54.

<sup>28</sup> [1932] A.C., 304.

sur l'aéronautique, il en limita la portée, refusant d'y voir une affirmation de la capacité législative du fédéral en matière de traités portant sur des domaines de compétence fédérale<sup>29</sup>.

Une fois cette équivoque dissipée, il donna le motif de sa décision :

« For the purposes of ss. 91 and 92, i.e., the distribution of legislative powers between the Dominion and the Provinces, there is no such thing as treaty legislation as such. The distribution is based on classes of subjects; and as a treaty deals with a particular class of subjects so will the legislative power of performing it be ascertained »<sup>30</sup>.

On ne saurait trop souligner l'importance de ce passage, il n'existe pas au Canada, comme en Australie par exemple, de disposition constitutionnelle qui donne au fédéral juridiction dans les « affaires étrangères »<sup>31</sup>. La compétence législative pour la mise en vigueur des traités,

<sup>29</sup> « It appears highly probable that none of the members of the Supreme Court would have departed from their decision in 1925 had it not been for the opinion of the Chief Justice that the judgments of the Judicial Committee in the Aeronautics case and the Radio case constrained them to hold that jurisdiction to legislate for the purpose of performing the obligation of a treaty resides exclusively in the Parliament of Canada. Their Lordships cannot take this view of those decisions. The Aeronautics case concerned legislation to perform obligations imposed by a treaty between the Empire and foreign countries. Section 132, therefore, clearly applied, and but for a remark at the end of the judgment, which in view of the stated ground of the decision was clearly obiter, the case could not be said to be an authority on the matter now under discussion. The judgment in the Radio case appears to present more difficulty. But when that case is examined it will be found that the true ground of the decision was that the convention in that case dealt with classes of matters which did not fall within the enumerated classes of subjects in s. 92, or even within the enumerated classes in s. 91. Part of the subject-matter of the convention, namely broadcasting, might come under an enumerated class, but if so it was under a heading "Inter-provincial Telegraphs", expressly excluded from s. 92. Their Lordships are satisfied that neither case affords a warrant for holding that legislation to perform a Canadian treaty is exclusively within the Dominion legislative power ». [1937] A.C. aux pp. 350-351.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 351.

<sup>31</sup> La Constitution Australienne dispose à l'article 51 : « The Parliament shall, subject to this Constitution, have power to make laws for the peace, order, and good government of the Commonwealth with respect to : — (XXIX) external affairs ».

En s'appuyant sur cette disposition, le juge EVATT de la *High Court* d'Australie pouvait dire dans l'affaire *Frost v. Stevenson*, (1937 Commonwealth Law Reports, p. 528, à la p. 599) : « ... section 51 pl. XXIX cannot be limited to treaties entered into by Australia as part of the Empire and necessarily extends to all treaties and conventions entered into by Australia by virtue of her new status as an international entity ».

Sur cette question *vide* : J. M. HENDRY, *Treaties and Federal Constitutions*, 1955, Public Affairs Press. Wash. D.C., pp. 118-122.

J. D. HOLMES, « An Australian view of the Hours of Labor Case », (1937) 15 *R. du B. Can.*, 495.

comme telle, ne constitue pas une « catégorie de sujet » entrant sous les articles 91 ou 92. Il faut voir l'objet du traité et c'est la catégorie particulière de sujets faisant l'objet du traité qui déterminera quel ordre législatif est compétent à l'appliquer.

Par conséquent, on ne peut donc invoquer, à l'encontre d'un *jus tractatum* des provinces l'argument à l'effet qu'il n'y a rien à l'article 92 qui leur confère un pouvoir quelconque en regard des relations extérieures<sup>32</sup>. On n'a pas besoin de chercher longtemps dans 91 et 92 puisqu'on n'y trouve rien qui ressemble à une compétence sur les traités en tant que telle; encore une fois, c'est l'objet du traité qui détermine la compétence législative.

Les conséquences de cette décision sont bien analysées par l'ancien juge Rand même s'il n'est pas d'accord avec cette interprétation du Conseil privé :

« I cannot agree that it is possible to eliminate treaty legislation accomplishing its terms. The contrary view, separating the matter from the treaty-making, reduces itself to this, that the legislative action on treaty is to be looked upon as belonging to the jurisdiction which could legislate to the same effect in the absence of treaty. This would suggest a divided treaty power and the introduction of treaty-making with all its incidents to the provinces, for which admittedly there is no constitutional basis »<sup>33</sup>.

A propos de cette dernière affirmation nous soumettons respectueusement que la règle posée dans l'affaire de Conventions du travail couplée à celle déterminée dans *Bonanza Creek Gold Mining Company v. The King*<sup>34</sup> donnent, au contraire, une base constitutionnelle à un *jus tractatum* provincial.

#### 4. La jurisprudence récente

On peut se demander si la décision de la Cour Suprême en 1952 dans l'affaire *Johannesson v. The Rural Municipality of West St. Paul*<sup>35</sup> n'a pas remis en question le problème qu'on croyait réglé depuis

<sup>32</sup> J. HENDRY, *op. cit.*, p. 58.

Bora LASKIN, « Case and Comment », (1956), 34 *R. du B. Can.*, à la p. 217.

I. C. RAND, « Some Aspects of Canadian Constitutionalism », (1960), 38 *R. du B. Can.*, 135, aux pp. 142-143.

M. C. RAND, « International agreements between Canadian Provinces and Foreign States ». *University of Toronto, Faculty of Law Review*, Vol. 25, mai 1967, p. 75 à la p. 81.

<sup>33</sup> I. C. RAND, *loc. cit.*, p. 143.

<sup>34</sup> [1916] 1 A.C., 566.

<sup>35</sup> [1952] R.C.S., 292.

l'affaire des Conventions du travail. Il s'agissait d'un conflit entre *The Municipal Act* du Manitoba (R.S.M. 1940, chap. 141, art. 921) qui permettait aux municipalités de prohiber l'établissement d'aérodromes et la loi fédérale de l'aéronautique. La Convention de l'Aéronautique, un traité d'Empire, avait été dénoncée en 1947 et remplacée par un traité « canadien » cette fois. La loi du Manitoba fut déclarée *ultra vires* des pouvoirs de la législature provinciale. Il nous semble, à la lecture de la décision, qu'elle ne peut pas être invoquée pour soutenir l'argument que le fédéral a un pouvoir exclusif et absolu de législation pour la mise en application d'un traité qu'il a conclu. Ce que cette décision peut déterminer c'est plutôt le pouvoir exclusif du Parlement fédéral de légiférer dans le domaine de l'aéronautique « pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada »<sup>36</sup>.

Les partisans d'un pouvoir législatif absolu du fédéral pour la mise en œuvre des traités continuent à espérer un revirement jurisprudentiel qui se fonderait sur le « pouvoir général » du Parlement fédéral prévu au paragraphe introductif de l'article 91 de l'A.A.N.B. Ils invoquent les arrêts sur les communications radiophoniques<sup>37</sup>, sur l'aéronautique<sup>38</sup>, l'affaire de la *Canada Temperance Federation*<sup>39</sup> et l'affaire *Johannesson*<sup>40</sup> et ils attachent beaucoup d'importance à la soi-disant « dissidence » de Lord Wright dans l'affaire des Conventions du travail<sup>41</sup> de même qu'à une phrase du juge en chef Kerwin dans *Francis v. The Queen*<sup>42</sup>. Ce qu'ils désirent c'est un prononcé de la Cour Suprême du Canada consacrant, comme cela s'est produit en Australie<sup>43</sup> et aux

<sup>36</sup> G. J. SZABLowski, *loc. cit.*, p. 53 : « The Johannesson case may be called an improved replica of the Radio Case : reference to any of the enumerated heads in section 91 was wisely omitted. But it must be remembered that the court was considering here an act which had already been held valid and the authority of the case does not necessarily extend beyond the narrow rule of law enunciated by the judges ».

LASKIN, *loc. cit.*, p. 217 : « ... although one cannot be too confident that the Johannesson case reinvigorated the treaty-implementing power as an aspect of the federal general power as much as it did the general power itself... »

<sup>37</sup> [1932] A.C., 304.

<sup>38</sup> [1932] A.C., 54.

<sup>39</sup> [1946] A.C., 193.

<sup>40</sup> [1952] R.C.S., 292.

<sup>41</sup> [1932] R.C.S., 292 ; Lord WRIGHT of DURLEY, « Rt. Hon. Sir Lyman Poore Duff, G.C.M.G. 1865-1955 », (1955), 33 *R. du B. Can.*, 1123.

Voir aussi : « Labour Convention Case : Lord Wright's Undisclosed Dissent ? » (1956), 34 *R. du B. Can.*, pp. 114, 115 et 243.

<sup>42</sup> [1956] R.C.S., 618.

<sup>43</sup> *The King v. Burgess : ex parte Henry*, (1936), 55 Commonwealth Law Reports, 618.

*Frost v. Stevenson*, (1937), 58 Commonwealth Law Reports, 528.

États-Unis<sup>44</sup>, la primauté fédérale dans les affaires étrangères aussi bien en ce qui concerne la conclusion des traités que leur mise en œuvre, même dans les domaines qui sont de juridiction provinciale.

### B – La capacité exécutive

Revenons maintenant à nos considérations du début. En vertu de la distinction dont nous avons précédemment parlé, la conclusion et la ratification des traités relèvent du pouvoir exécutif et la mise en œuvre du pouvoir législatif. Or, le seul article de la Constitution canadienne concernant les traités c'est l'article 132. Cet article ne concerne que la mise en œuvre des traités en droit interne et il est maintenant désuet comme on l'a vu.

C'est donc du côté de l'Exécutif qu'il faut nous tourner si nous voulons étudier le « treaty-making power ».

#### 1. La prérogative royale et sa dévolution

Au Canada le pouvoir exécutif est attribué à la Reine et exercé par son représentant canadien, le Gouverneur général, sur l'avis du Conseil privé, c'est-à-dire en définitive, de cette partie du Conseil privé que constitue le Cabinet.

D'où l'Exécutif tire-t-il son pouvoir de conclusion des traités ?

Selon O'Connor<sup>45</sup> il faut entendre par pouvoir exécutif « un droit que peuvent exercer, au nom de la Couronne, les conseillers du Roi, peu importe que ce droit résulte de la prérogative royale ou qu'il s'appuie sur une loi qui en découle . . . »

Plus explicitement, les pouvoirs de l'Exécutif doivent être recherchés dans les instructions et commissions des anciens gouverneurs coloniaux, dans les lettres-patentes et instructions concernant la position actuelle du Gouverneur général, dans le pouvoir statutaire conféré à

<sup>44</sup> *United States v. Curtiss Wright Export Corp.*, (1936), 299 U.S., 304. *Missouri v. Holland*, (1920), 252 U.S., 416.

*Vide* : HENDRY, *op. cit.*, pp. 107 ss. Gerald L. MORRIS, « The treaty-Making power : A Canadian Dilemma », (1967), 45 *R. du B. Can.*, p. 478 aux pages 485 et ss.

<sup>45</sup> W. F. O'CONNOR, *Rapport à l'Honorable Président du Sénat sur l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, (1939), p. 166.

l'Exécutif par le Parlement et surtout, en ce qui concerne la capacité internationale, dans la prérogative royale <sup>46</sup>.

Le pouvoir statutaire du Parlement sur la prérogative, certes le plus facile à déterminer, ne nous est pas d'une grande utilité ici car il n'est pas exercé par le Parlement en ce qui concerne le *jus tractatum* et Hendry met d'ailleurs en doute la compétence du Parlement canadien en ce domaine <sup>47</sup>.

Jusqu'à l'accession du Canada à un statut international complet, la prérogative, en matière de relations extérieures, appartenait exclusivement à la Couronne Impériale agissant sur l'avis des ministres britanniques. Nous avons vu qu'à la suite d'une évolution graduelle ce sont les ministres canadiens qui se sont substitués aux ministres britanniques pour aviser la Couronne. Le problème se pose cependant au niveau de la délégation de cette prérogative. La translation de la prérogative royale en ce qui concerne le pouvoir de conclure des traités s'est-elle faite à l'avantage exclusif du Gouverneur général, c'est-à-dire de l'Exécutif fédéral ?

On a défendu l'idée que l'accession du Canada au plein statut international lui aurait en même temps assuré la translation de la prérogative en matière de conclusion des traités <sup>48</sup>. Mais cette position ne nous semble pas la plus plausible en regard du poids de la jurisprudence et des opinions doctrinales dominantes; la position dominante est à l'effet que l'Exécutif ne peut jouir que de la prérogative qui lui a été expressément déléguée par la Couronne.

---

<sup>46</sup> « De nos jours, la prérogative royale signifie un pouvoir dont est revêtu le souverain, lequel fait partie de cet ensemble de pouvoirs discrétionnaires, dérivant du droit coutumier, dont le monarque en personne avait l'exercice par et en droit coutumier, et nous employons ce mot sans égard au fait que la prérogative en question puisse ou ne puisse pas être exercée actuellement par le souverain en personne, ou en son nom, par son représentant, et bien que ladite prérogative puisse être exercée aujourd'hui, en son nom, que par les conseillers que lui impose la constitution ». *Ibidem*.  
HENDRY, *op. cit.*, aux pp. 46-47 : « It is evident that, from such sources, these prerogative powers are obscure, ill-defined and subject to continual judicial interpretation ».

<sup>47</sup> « The legal difficulty of parliamentary action to bar the Imperial prerogative is to be recognized. Canada, by the operation of the Statute of Westminster, 1931, can only legislate with respect to powers within her competence as laid down in the B.N.A. Act. Thus, Canada could not legally pass a statute denying the existence of this prerogative. But there is no obstacle to a request to the Imperial Parliament to legislate to this effect. This process, perhaps, has the danger of unnecessarily storing up political and legal issues better left alone ». *Ibid.*, p. 64, note 45. Voir aussi p. 47.

<sup>48</sup> Cette position est défendue par O'CONNOR, *op. cit.*, p. 167 ss. Il cite à l'appui : *Musgrove v. Chun Teeong Toy*, 5 Cartwright's Cases, p. 606, renversé sur d'autres motifs à [1891] A.C., 292.

« In 1763, Canada and all its dependencies with the sovereignty, property and possession, and all other rights which had at any time been held or acquired by the Crown in France, were ceded to Great Britain : St. Catherine's Milling and Lumber Co. v. Reg (1888, 14 A.C. 46 at p. 53). Upon that event the Crown of England became possessed of all legislative and executive powers within the country so ceded to it, and save so far as it has since parted with these powers by legislation, royal proclamation, or voluntary grant, it is still possessed of them »<sup>49</sup>.

En 1916, la première théorie fut partiellement rejetée dans l'affaire *Bonanza Creek Gold Mining Limited v. The King*<sup>50</sup>. Lord Haldane y étudia certaines dispositions de l'A.A.N.B. en relation avec celles de l'*Australian Commonwealth Act*<sup>51</sup> et en vint à la conclusion que pour justifier une dévolution de la prérogative royale il fallait s'en référer aux dispositions du Statut lui-même et à la Commission conférant au Gouverneur général ses pouvoirs<sup>52</sup>.

Lors de l'affaire des Conventions du travail en 1936-37, les provinces soumièrent l'argument que le gouvernement canadien n'avait aucune autorité pour signer un traité ou une convention portant sur des matières de compétence législative provinciale. En Cour Suprême, le juge en chef Duff, porte-parole des trois juges en faveur de la compétence du Dominion, estima qu'en vertu de la nouvelle position du Gouverneur général et en vertu du nouveau statut international du Canada, l'Exécutif fédéral avait maintenant toute la compétence nécessaire pour signer un traité ou une convention portant sur une matière du ressort des provinces et il alla même jusqu'à dénier tout pouvoir de l'Exécutif provincial à cet effet<sup>53</sup>.

Cependant, au Conseil privé, Lord Atkin refusa d'endosser la

<sup>49</sup> Lord Atkinson dans *Attorney General for Canada v. Cain and Gilhula*, [1906] A.C., 542 à la p. 545.

<sup>50</sup> [1916] 1 A.C., 566.

<sup>51</sup> 63-64 Vict., chap. 12.

<sup>52</sup> « These and other provisions of the British North America Act appear to preserve prerogative rights of the Crown which would pass if the scheme were that contended for, and to negative the theory that the Governor General is made a viceroy in the full sense, and they point to the different conclusion that for the measure of his powers the words of his commission and of the statute itself must be looked to », [1916] 1 A.C., 587.

La plupart des auteurs canadiens partagent cette opinion : HENDRY, *op. cit.*, p. 51; SZABLOWSKI, *loc. cit.*, p. 31.

<sup>53</sup> [1936] R.C.S., 461, pp. 488, 490, 496.

Ceux qui refusent toute capacité internationale aux provinces s'appuient souvent sur l'opinion exprimée par le juge DUFF en Cour Suprême. *Vide* : HENDRY, *op. cit.*, p. 58; Michael C. RAND, « International Agreements Between Canadian Provinces and Foreign States ». *University of Toronto, Faculty of Law Review*, Vol. 25, mai 1967, p. 75, à la p. 81.

position qu'avait prise le juge Duff et s'abstint explicitement de tout commentaire sur cette question <sup>54</sup>.

Par conséquent, il n'y a donc pas eu d'interprétation judiciaire définitive du pouvoir de l'Exécutif fédéral de signer des traités et conventions portant sur des matières réservées aux législatures provinciales <sup>55</sup>.

Il s'agit maintenant de voir s'il y a eu délégation « expresse » de la prérogative de conclusion des traités de la Couronne britannique au Gouverneur général. Pour cela, il faut étudier la procédure « formelle » de conclusion et ratification des traités.

Cette procédure est employée, ou plutôt, était employée pour la conclusion de traités entre chefs d'État, par opposition aux simples « accords » entre gouvernements. Les traités entre chefs d'État sont faits au nom de la Couronne. Il est vrai que ce type de traités n'a pas été employé depuis la guerre mais c'est seulement en étudiant la procédure de ces traités « formels » que nous allons savoir s'il y a eu délégation de la prorogative à l'Exécutif fédéral.

« The treaty-making power is still vested in the Crown and this means the Imperial Crown. Thus it is not the Canadian Crown that ratifies the more important type of treaty. International agreements, the less formal type of agreements are conducted on behalf of Canada alone; but this procedure has not been interpreted as a devolution of the royal prerogative of the Imperial Crown in treaty-making, though it is strong evidence of present Canadian autonomy » <sup>56</sup>.

<sup>54</sup> « And, as their Lordships have come to the conclusion that the reference can be decided upon the question of legislative competence alone, in accordance with their usual practice in constitutional matters they refrain from expressing any opinion upon the questions raised by the contentions 1 (b) and (c) which in that event become immaterial. Counsel did not suggest any doubt as to the international status which Canada had now attained, involving her competence to enter into international treaties as an international juridic person. Questions were raised both generally as to how the executive power was to be exercised to bind Canada, whether it must be exercised in the name of the King, and whether the prerogative right of making treaties in respect of Canada was now vested in the Governor-General in Council, or his Ministers, whether by constitutional usage or otherwise. Their Lordships mention those points for the purpose of making it clear that they express no opinion upon them », [1937] A.C., 326, à la p. 349.

<sup>55</sup> « It may be noted that Lord Atkin in the Labour Conventions case expressly refrained from deciding whether the federal executive has independant authority to enter into a treaty or conventions relating to a matter which apart from the treaty or convention is within provincial legislative authority ». Bora LASKIN, *Canadian Constitutional Law*, 2<sup>e</sup> édition (1960), Carswell Co., Toronto, p. 287.

*Vide* : F. R. SCOTT, « The Consequence of the Privy Council Decisions », (1937), 15 *R. du B. Can.*, 485, pp. 486-487.

<sup>56</sup> HENDRY, *op. cit.*, p. 48.  
sur la différence entre traités et « agreements », voir : SZABLOWSKI, *loc. cit.*, p. 35; J. E. READ, « International agreements », (1948), 26 *R. du B. Can.*, 520.



Avant 1939 la désignations des plénipotentiaires de même que l'instrument de ratification étaient signés par le Roi et passés sous le Grand Sceau du Royaume. Ces procédures étaient mises en marche par un arrêté-en-conseil de l'Exécutif canadien.

En 1939, lors de la visite du Roi au Canada, une « Loi sur les sceaux »<sup>57</sup> fut votée, d'abord pour pourvoir « à l'exercice des fonctions royales relativement au gouvernement du Canada pendant que le Roi était absent au Royaume-Uni et présent au Canada » et aussi pour « établir une disposition permanente concernant l'usage de sceaux royaux canadiens à l'égard de matières canadiennes »<sup>58</sup>.

Bien qu'il fut toujours possible de faire valider les instruments sous le Grand Sceau du Royaume, la loi de 1939 permettait de faire passer les instruments en question sous le Grand Sceau du Canada. La procédure était la suivante :

« (b) If the Document is to be issued by the King and passed under the Great Seal of Canada or other seal coming within the provisions of the Seals Act, it is prepared by the Department of External Affairs, together with a submission to His Majesty requesting him to approve the passing of the document under the seal in question. It is transmitted by the Governor-General to the Palace, and returned by the same channel, with the King's approval endorsed on the submission and the Sign Manuel on the document. The document is passed under the Great Seal of Canada by the Secretary of State of Canada »<sup>59</sup>.

Comme on le voit, il restait une étape « impériale » dans cette procédure car il fallait que le Roi autorise la passation du document sous le Grand Sceau du Canada. À cette époque une loi semblable avait été passée en Afrique du Sud et, contrairement à la loi canadienne, elle contenait une disposition permettant au Gouverneur général de signer lui-même l'instrument en cas d'urgence<sup>60</sup>.

En 1947 furent émises de nouvelles lettres-patentes constituant la charge de Gouverneur général en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1947, et révoquant les lettres-patentes et instructions de 1931.

<sup>57</sup> S.R.C. 1952, chap. 247.

<sup>58</sup> M. OLLIVIER, *op. cit.*, p. 462.

<sup>59</sup> J. E. READ, *loc. cit.*, p. 524. Cité aussi à LASKIN, *Canadian Constitutional Law*, *op. cit.*, 273.

<sup>60</sup> « But, unlike the south African act which it resembles in many respects, the Canadian Seals Act has no provision for using the Governor General's signature in an emergency au lieu of the Royal signature, and is thus incomplete ». F. R. SCOTT, « The end of Dominion Status », (1945), 24 *R. du B. Can.*, 734. En ce qui concerne l'usage des sceaux dans la procédure des traités, voir l'article de R. B. STEWART, « The Great Seal and treaty making in the British Commonwealth », (1937), 15 *R. du B. Can.*, 745.

Le début du paragraphe II se lit ainsi :

« Et, par les présentes, nous autorisons notre Gouverneur général, sur l'avis de notre Conseil Privé pour le Canada, ou de tous les 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... »

et le paragraphe III :

« 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 »<sup>61</sup>.

Même si cette forme de traité entre chefs d'État n'est plus usitée, il semble que l'instrument de plein pouvoir et l'instrument de ratification puissent maintenant être signés par le Gouverneur général lui-même au nom du Souverain<sup>62</sup>.

C'est à propos de ces nouvelles lettres-patentes de 1947 que les deux conceptions du « treaty-making power » viennent directement en conflit. Pour les uns, elles constituent une dévolution totale de la prérogative à l'avantage exclusif du Gouverneur général en conseil, c'est-à-dire de l'Exécutif fédéral. Pour d'autres, dont nous sommes, cette dévolution a été faite à l'avantage du Canada tout entier, c'est-à-dire à l'avantage du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, chacun dans les domaines de leur compétence respective.

Mais avant de pousser plus loin cette discussion nous allons laisser à G. L. Szablowski le soin de nous expliciter la première thèse :

« The extent of this sweeping grant is still difficult to ascertain. It appears that the word "Canada" has been used in the same sense as in section 9 of the British North America Act, which would imply that this provision makes no distinction between the prerogatives necessary for the conduct of provincial affairs and those necessary for the conduct of national affairs. Furthermore, the emphasis on "all powers" seems to exclude any limitation on the Governor General's authority to ratify treaties. Probably Lord Atkin's hesitation in the Labour Conventions case to express an opinion on this subject can be already forgotten. If there still existed any about as to the federal government's exclusive authority to make treaties irrespective of subject matter, this delegation of royal prerogative to the Governor General seems to have intended to extinguish it once and for all. Consequently the Governor General in Council possesses now exactly the same power in scope and extent, to issue full powers and to ratify treaties as does the Queen; hence, the Canadian govern-

<sup>61</sup> M. OLLIVIER, *op. cit.*, 658 et ss.; voir aussi 637 à 639.

<sup>62</sup> A. E. GOTLIEB, « The method of Canadian Treaty-making », Dec. 1967, Vol. I, n° 4. *Les études juridiques au Canada*, p. 181 à la p. 187; J. E. READ, *loc. cit.*, p. 524; BORA LASKIN, *Canadian Constitutional Law, op. cit.*, p. 273; J. Y. GRENON, *loc. cit.*, p. 155 et note 15, p. 157 et note 24.

ment is legally free to make international agreements involving matters that come within the legislative jurisdiction of the provinces »<sup>63</sup>.

Cet auteur affirme donc que la délégation de la prérogative royale relativement à la conclusion des traités s'est faite à l'avantage exclusif du Gouverneur général, c'est-à-dire l'Exécutif fédéral. Il rejoint l'opinion exprimée en 1936 par le juge Duff de la Cour Suprême<sup>64</sup> en estimant cependant que les lettres-patentes de 1947 ont pu enlever les dernières incertitudes quant à l'exclusivité des pouvoirs de l'Exécutif fédéral en ce domaine.

Avec toute la déférence requise, nous estimons que cette affirmation est pour le moins catégorique. Estimer que le Gouverneur général puisse maintenant signer les instruments de pleins pouvoirs et de ratification est bien différent d'affirmer qu'il dispose d'un pouvoir absolu et exclusif en matière de conclusion des traités.

Un tel argument suppose une délégation expresse et « totale » de la prérogative royale, à l'avantage exclusif de l'Exécutif fédéral.

Or, en 1965, le chef de la division légale du ministère des Affaires extérieures admettait que le Souverain britannique possédait toujours le pouvoir de signer la ratification des traités entre chefs d'États :

« With respect to treaty practice, the Sovereign could still be (requested) to sign ratification of treaties concluded in the head of state form »<sup>65</sup>.

Hendry, sur ce sujet, est moins catégorique et plus confus que Szablowski mais, à la page 53 de son ouvrage, il affirme quand même :

« At least, the central authority in Canada has the legal authority to conclude international agreements, and any provincial interference in this procerure is effectively derived »<sup>66</sup>.

Non seulement, estimons-nous, la politique du gouvernement fédéral de s'arroger jusqu'ici l'exclusivité du « treaty-making power » ne suffit pas à exclure les provinces, mais, au contraire, il existe un fondement constitutionnel valable à un *jus tractatum* provincial dans les domaines qui relèvent de la compétence législative des provinces.

<sup>63</sup> SZABLOWSKI, *loc. cit.*, pp. 31-32. « In the combination of the Seals Act and the terms of the new letters Patent we see the complete devolution of the prerogatives and no one can now deny the full power in the Dominion government to make treaties without provincial interference ». R. J. DELISLE, « Treaty-Making power in Canada », *Ontario advisory committee on Confederation-Background, Papers and reports*. Ontario Queen's Printer, 1967, p. 115 à la p. 131.

<sup>64</sup> [1936] R.C.S., 461, à la page 488.

<sup>65</sup> A. E. GOTLIEB (Ed.), « Canadian Practice in International Law 1965 ». *Annuaire Canadien de Droit International*, (1966), p. 260 à la p. 272.

<sup>66</sup> J. M. HENDRY, *Treaties and Federal Constitution, op. cit.*, p. 53.

## 2. L'arrêt « Bonanza »

Notre argument est fondé sur l'arrêt du Conseil privé dans l'affaire *Bonanza Creek Gold Mining Company v. The King*<sup>67</sup>. Il s'agissait de savoir si la province d'Ontario pouvait toujours maintenir en vigueur le pouvoir de l'exécutif de constituer une compagnie en corporation de manière à lui conférer un pouvoir analogue à celui d'une personne physique. Dans cet arrêt, le Conseil privé déclara qu'au Canada il y a une division du pouvoir exécutif coexistante à la division du pouvoir législatif.

« It is to be observed that the British North America Act has made a distribution between the Dominion and the provinces which extends not only to legislative but to executive authority »<sup>68</sup>.  
 « ... the distribution under the new grant of executive authority in substance follows the distribution under the new grant of legislative powers »<sup>69</sup>.

et plus loin :

« It is quite consistent (...) to hold that executive power is in many situations which arise under the statutory Constitution of Canada conferred by implication in the grant of legislative power, so that where such situations arise the two kinds of authority are correlative. It follows that to this extent the Crown is bound and the prerogative is affected »<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> [1916] 1 A.C., 566.

<sup>68</sup> *Ibid.*, 479.

<sup>69</sup> *Ibid.*, 580.

<sup>70</sup> *Ibid.*, 587.

La même idée est reprise et explicitée par A. H. F. LEFROY : « But the Crown is a party to and bound by both Dominion and provincial statutes so far as such statutes are "intra vires", that is, relate to matters placed within the Dominion and provincial control respectively by the British North America Act. And, generally, although as we have seen the British North America Act declares by section 9 that "the executive government and authority of and over Canada continues and is vested in the King" a gift of legislative power carries with it a corresponding executive power, even where such executive power is of a prerogative character, unless there is some restraining enactment ». *Canada's Federal System*, Carswell Toronto (1913), pp. 23-24. Voir aussi André BOIS, « Les options fédérales » (1967), *U.B.C. L. Review - C. de D.*, p. 11, p. 15.

Cette doctrine constitutionnelle du pouvoir exécutif corrélatif au pouvoir législatif semble cependant être niée par R. J. DELISLE qui affirme : « Legislative authority does not necessarily carry with executive authority Treaty-Making power in Canada », *loc. cit.*, p. 132.

Sur ce point, il est contredit par M. le juge LASKIN à la page 103 du même volume, (*Ontario Advisory Committee on Confederation — Background Papers and Reports*, Ontario Queen's Printer, 1967). Le juge Laskin admet, pour sa part une telle doctrine même s'il estime que seul le gouvernement fédéral a la capacité internationale. (Voir *infra*, p. 265).

En vertu de cette théorie il nous semble donc plausible d'admettre que la délégation de la prérogative par les lettres-patentes de 1947 ne s'est pas faite à l'avantage exclusif du gouvernement fédéral mais à l'avantage du Canada tout entier, c'est-à-dire à l'avantage du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux suivant le mode de division de la compétence matérielle prévu aux articles 91 et 92 de l'A.A.N.B.

En effet, il n'existe pas de compétence législative exclusive pour la mise en œuvre des traités, la compétence se détermine suivant l'objet même du traité. Par conséquent, si les provinces ont la compétence législative exclusive lorsque l'objet du traité tombe dans une des catégories de matières énumérées à l'article 92, elles ont donc la compétence exécutive corrélative. Or le « treaty-making power », on le sait est du ressort de l'exécutif.

Une telle possibilité découle de l'effet combiné des deux jugements rendus dans l'affaire des Conventions du travail <sup>71</sup> et dans l'affaire *Bonanza* <sup>72</sup>.

Cette position n'a rien de révolutionnaire. En vérité, parmi ceux-là même qui nient toute capacité internationale aux provinces il en est qui se sont heurtés à cet « obstacle » que représente pour eux l'idée développée dans *Bonanza*.

Hendry, pour qui les provinces sont « en fait » définitivement exclues des relations internationales, avoue cependant que la « capacité légale de l'exécutif central de conclure des accords internationaux est obscure ».

« Thus, though the states themselves may have such "capacity" by the combined effort of all their governmental organs, there is confusion, legally at any rate, as to which organ is the competent one to deal with foreign nations. This "capacity" on the part of the executive may be limited in two ways: first, by the fact that no prerogative exists which unequivocally bestows on the central executive (or the state executives) the right to enter into valid international engagements; second, by the doctrine that executive power follows legislative power, and that, inasmuch as the component parts have the legislative power to perform treaty obligations, the executive power is not in the central executive » <sup>73</sup>.

Et il est remarquable de constater qu'en 1937, au lendemain de la décision du Conseil privé dans l'affaire des Conventions du travail <sup>74</sup>,

<sup>71</sup> [1937] A.C. 326.

<sup>72</sup> [1916] 1 A.C., 566.

<sup>73</sup> HENDRY, *op. cit.*, pp. 163-164.

<sup>74</sup> [1937] A.C. 326.

F. R. Scott posait la question de savoir qui était en mesure de signer les conventions concernant la propriété et les droits civils.

« Two important questions of law spring to mind as a result of this holding. The first is, who can actually make or create the Canadian treaty or convention relating to property and civil rights? Is it the Dominion executive or is it the provincial executive (...). Executive authority may be divided in the same as legislative jurisdiction, and we may yet live to see the provinces negotiating treaties on their own initiative »<sup>75</sup>.

### 3. La souveraineté législative et exécutive des provinces

Une doctrine telle que celle que nous avons exposée ne se justifie évidemment que si le législatif et l'exécutif provincial sont « souverains » dans la sphère des compétences dévolues à la province.

C'est surtout à cause de la position du lieutenant-gouverneur que les auteurs contestent la souveraineté de l'Exécutif provincial. Ils insistent sur le fait qu'il soit nommé par l'Exécutif fédéral et mettent particulièrement en relief les pouvoirs de désaveu et de réserve.

Cet argument, le juge Duff l'invoquait en 1937 dans le jugement de la Cour Suprême sur les Conventions du travail :

« In regards all such international arrangements it is a necessary consequence of the respective positions of the Dominion executive and the provincial executives that this authority resides in the Parliament of Canada. The Lieutenant-Governors represent the Crown for certain purposes. But, in no respect does the Lieutenant-Governor of a province represent the Crown in relation with foreign governments. The Canadian executive, again, constitutionally acts under responsibility to the Parliament of Canada and it is that Parliament alone which can constitutionally control its conduct of external affairs »<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> F. R. SCOTT, « The Consequences of the Privy Council Decision », (1937) 15 *R. du B. Can.*, pp. 486-487.

<sup>76</sup> [1936] R.C.S., 488.

De nombreux auteurs abondent dans le même sens : « Notwithstanding the recognition of the Sovereign's executive and legislative presence in the provinces, there is no such communication open to the later by the act of 1867, the Lieutenant-Governor of a province is appointed and is removable by the Dominion government reservation by him of a bill passed by the provincial legislature is to the Dominion executive and not to the Sovereign and every Act passed by the provincial legislature is subject to disallowance by the Dominion executive. Although the provincial executive power is exercised in the name of the Sovereign, within the limits of the act of 1867 the Lieutenant-Governor is restricted to action in Canada. As a constitutional officer, his relation is with the Dominion executive upon which the former authority of the Imperial executive toward him and his office has been conferred ». I. C. RAND, « Some Aspects of Canadian Constitutionalism », (1960) 38 *R. du B. Can.*, 135 aux pp. 142-143.

Vide R. J. DELISLE, « Treaty-Making power in Canada », *loc. cit.*, à la page 132.

Mais cette « interprétation plutôt restrictive de la personnalité des provinces »<sup>77</sup> n'est pas celle qui a été donnée par le Conseil privé.

Dans l'affaire *Hodge v. The Queen*<sup>78</sup> on contesta le pouvoir des provinces de déléguer des pouvoirs à des organismes de leur création en invoquant le principe « *Delegatus non potest delegare* ». Sir Barnes Peacock, rendant le jugement du Comité judiciaire, affirma que les législatures provinciales n'étaient pas des agents du Parlement impérial et n'exerçaient pas des pouvoirs délégués mais détenaient un pouvoir aussi étendu et souverain que le Parlement impérial lui-même dans toute son autorité<sup>79</sup>.

Alors que l'affaire *Hodge* consacrait la souveraineté législative des provinces, la décision *Maritime Bank*<sup>80</sup> porta explicitement sur la situation du lieutenant-gouverneur et Lord Watson y réfuta l'objection fondée sur sa nomination par l'Exécutif fédéral; cette nomination expliqua-t-il, n'est pas l'acte du Gouverneur général mais bien de la Couronne elle-même et, une fois nommé, le lieutenant-gouverneur représente la Reine pour toutes les fins du gouvernement de la province de la même façon que le Gouverneur général pour les fins du gouvernement fédéral<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> André PATRY, *Cours sur les institutions internationales*, faculté de Droit, université Laval, Québec, polycopié, p. 126.

<sup>78</sup> (1883-84) 9 A.C. 117.

<sup>79</sup> « It appears to their Lordships, however, that the objection thus raised by the appellants is founded on an entire misconception of the true character and position of the provincial legislatures. They are in no sense acting under any mandate from the imperial Parliament. When the British North America Act enacted that there should be a legislature for Ontario, and that its legislative assembly should have exclusive authority to make laws for the Province and for provincial purposes in relation to the matters enumerated in sect. 92, it conferred powers not in any sense to be exercised by delegation from or a agents of the Imperial Parliament, but authority as plenary and as ample within the limits prescribed by section 92 as the Imperial Parliament in the plenitude of its power possessed and could bestow. Within these limits of subject an area the local legislature is supreme, and has the same authority as the imperial Parliament, or the Parliament of the Dominion, would have had under like circumstances to confide to a municipal institution or body of its own creation authority to make by-laws or resolutions as to subjects specified in the enactment, and with the object of carrying the enactment into operation and effect ». *Ibid.*, pages 122-123.

<sup>80</sup> *The Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. The Receiver General of New-Brunswick*, (1892) A.C. 437.

<sup>81</sup> « The appellants mainly, if not wholly, relied upon the fact that whereas the Governor-General of Canada is directly appointed by the Queen the Lieutenant-Governor of a province is appointed, not by Her Majesty, but by the Governor-General, who has also the power of dismissal. If the Act had not committed to the Governor-General the power of appointing and removing Lieutenant-Governors there would have been no room for the argument, which, is pushed to its logical conclusion, would prove that the Governor-General, and not the Queen, whose Viceroy he is, became the Sovereign

Restent les pouvoirs de désaveu et de réserve. Même si de tels pouvoirs existent toujours en stricte théorie légale<sup>82</sup>, il n'en reste pas moins qu'ils sont aujourd'hui tombés en désuétude<sup>83</sup>. Et l'existence même de tels pouvoirs a été considérée dans un jugement unanime de la Cour Suprême du Canada<sup>84</sup>, comme n'affectant en aucune façon la position souveraine de l'exécutif provincial; il s'agissait de décider si la fonction de lieutenant-gouverneur d'une province est « A public office under His Majesty in respect of his Government of Canada » au sens où l'entendait la loi des juges (S.R.C. 1927, chap. 105 art. 27-D).

Après avoir cité les jugements que nous avons déjà mentionnés, le juge Taschereau ajoute :

« The additional provisions of the Constitution namely that the Lieutenant-Governor receives instructions from the Governor-General, that bills may be reserved for the signification of the Governor-General's pleasure, that an Act fact has been sanctioned, may be disallowed by the Governor-General in Council, and finally that the Lieutenant-Governor may be removed from office by the same authority, have, I think, no important signification.

« The framers for constitution have reserved to the Governor-General in Council the necessary authority to interfere, in a certain way, in provincial matters, but the exercise of these powers, contemplated to be for the better government of the provinces, does not modify the legal status of the provincial executives, and does not purport to make them act, on behalf of the Federal authority »<sup>85</sup>.

---

authority of the province whenever the Act of 1867 came into operation. But The argument ignores the fact that, by sect. 58, the appointment of a provincial governor is made by the Governor-General in Council by Instrument under the Great Seal of Canada, or in other words, by the Executive Government of the Dominion, which is, by sect. 9, expressly declared "to continue and be vested in the Queen". There is no constitutional anomaly in an executive officer of the Crown receiving his appointment at the hands of a governing body who have no powers and no functions except as representatives of the Crown. The act of the Governor-General and his Council is making the appointment is, within the meaning of the statute, the act of the Crown; and a Lieutenant-Governor, when appointed, is as much the representative of Her Majesty for all purposes of provincial government as the Governor-general himself is for all purposes of Dominion government ». *Ibid.*, p. 443.

Fait significatif, Lord Vicount HALDANE devait, plus tard, en 1916, reprendre à son compte cette même citation dans l'affaire *Bonanza*, [1916] 1 A.C., 574 aux pp. 580-581.

Voir aussi *Attorney-General of Ontario v. Mercer* (1882-1883) 8 A.C., 767 où fut reconnue au lieutenant-gouverneur de l'Ontario la prérogative de deshérence en tant qu'il représente la Couronne, titulaire originaire des biens.

<sup>82</sup> *In Re : The Power of Disallowance and Reservation*, [1938] R.C.S. 71, pp. 77 ss.

<sup>83</sup> Voir à ce sujet l'ouvrage de G. V. LAFOREST, *Dissallowance and Reservation of Provincial legislation*, Department of Justice (1955).

<sup>84</sup> *The King v. Carrol*, [1948] R.C.S. 126.

<sup>85</sup> *Ibid.*, à la page 131.

Ce passage fait l'objet de commentaires plutôt acerbes de J. T. SAYWELL dans son ouvrage, *The Office of Lieutenant-Governor*, University of Toronto Press, (1957), pp. 165-166.



Cette tradition jurisprudentielle continue, s'étendant depuis 1883, permet donc de considérer l'exécutif provincial comme étant « souverain » dans la sphère de sa compétence matérielle propre et justifie l'inférence que nous avons tiré de l'arrêt *Bonanza Creek*. Puisque l'exécutif provincial jouit d'une plénitude de pouvoirs législatifs à l'égard des matières qui sont de sa compétence, il dispose du pouvoir exécutif nécessaire à un *jus tractatum* provincial.

#### 4. L'argument basé sur le droit international

Mais le gouvernement fédéral, devant les prétentions des provinces en matière de capacité internationale, répond en affirmant que seul le gouvernement fédéral a la personnalité internationale :

« Canada has only one international personality in the community of sovereign states. There is no doubt that only the Government of Canada has the power or authority to enter treaties with other countries »<sup>86</sup>.

Il est évident qu'aux yeux du droit international il n'y a qu'une souveraineté au Canada car le droit international est préoccupé du problème de la responsabilité. Mais le droit international ne peut pas indiquer quels sont les organes internes de l'État par lesquels s'exprime cette souveraineté. Et au Canada, la souveraineté ce n'est pas le gouvernement fédéral uniquement, mais bien les dix gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

Et c'est tellement vrai que le gouvernement fédéral ne peut pas, à lui seul, modifier les compétences des provinces, pas plus que les provinces ne peuvent modifier les compétences du gouvernement d'Ottawa. À l'heure actuelle, on s'efforce de trouver un mode d'amendement constitutionnel à un niveau organique qui permette la modification de l'A.A.N.B. par l'ordre constituant canadien, c'est-à-dire le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Déclaration du ministre canadien des Affaires extérieures, M. Paul MARTIN, le 23 avril 1965 (communiqué de presse n° 25), in « Canadian Practice in International Law during 1965 as reflected Mainly in Public Correspondence and Statements of the Department of External Affairs », édité par A. E. GOTLIEB, *Annuaire Canadien de Droit International* (1966); Juge B. LASKIN : « The Provinces and International Agreements », *loc. cit.*, p. 103 ss. à la p. 108; R. J. DELISLE : « Treaty-Making Power in Canada », *loc. cit.*, p. 117 ss.; J. G. CASTEL : « Canada and The Hague Conference on Private International Law 1893-1967 », (1967) 45 *R. du B. Can.*, p. 1 aux pp. 23 ss.; Gérald L. MORRIS : « The Treaty-Making Power : A Canadian Dilemma », (1967) 45 *R. du B. Can.*, p. 478 aux pp. 486-487 et note 24.

<sup>87</sup> Voir : J. Y. MORIN, « La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé ». In *Annuaire canadien de droit international*, (1965) p. 127, aux pages 144 à 147. Voir p. 146 note 59.

Voilà pourquoi la signature par les provinces de traités internationaux dans les domaines qui relèvent de leur compétence législative, ne constitue pas une violation du droit international et est même parfaitement possible dans la mesure où l'action provinciale et l'action fédérale en ce domaine sont suffisamment coordonnées<sup>88</sup>.

Lord Atkin lui-même, dans sa fameuse comparaison entre le Canada et un navire aux compartiments étanches, reconnaissait cette multiplicité d'organes participant à l'ordre constituant canadien et dans le domaine des relations internationales il parlait d'une « coopération » nécessaire entre ces divers organes<sup>89</sup>.

### 5. *L'argument de l'extraterritorialité*

Récemment, un autre argument a été invoqué à l'encontre de la capacité internationale des provinces. Cet argument est surtout développé par M. le juge Bora Laskin<sup>90</sup> à partir de l'article 3 du Statut de Westminster.

« It is hereby declared and enacted that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extraterritorial operation »<sup>91</sup>.

Cet article confère donc au Parlement des Dominions le pouvoir de faire des lois ayant une portée extraterritoriale; cependant, dit-on, rien dans le Statut de Westminster ne confère un pouvoir identique aux législatures provinciales et, par conséquent, leur capacité législative est limitée au seul territoire provincial.

Et le juge Laskin, poussant jusqu'au bout la logique de la doctrine développée dans l'affaire *Bonanza*, ajoute :

« As a matter of internal constitutional law, there is the question whether the provinces may, so to speak, reach out to deal with a

<sup>88</sup> A ce sujet voir le texte de l'intervention de A. DUFOUR lors de la discussion de la résolution suivante : « Que les provinces soient reconnues capables de négocier des accords internationaux relatifs aux matières qui rentrent dans leur compétence législative ». Congrès national des Étudiants Canadiens en Droit (Dalhousie, oct. 1967) (rapport à paraître).

<sup>89</sup> *A.G. for Canada v. A.G. for Ontario*, [1937] A.C. 326, pp. 353-354.

<sup>90</sup> Juge B. LASKIN, « The Provinces and International Agreements », *Ontario Advisory Committee on Confederation Background Papers and Reports*. The Queen's Printer of Ontario, 1967, p. 101, aux pp. 105 et 106. Argument repris de façon plus sommaire par : R. J. DELISLE : « Treaty-Making Power in Canada », *loc. cit.*, p. 115, à la p. 132; GÉRALD M. MORRIS : « The Treaty-Making Power : A Canadian Dilemma », 1967 45 *R. du B. Can.*, p. 478 à la p. 485.

<sup>91</sup> 22 Geo. VI, chap. 4, art. 3.

foreign government. The Canadian constitution is silent on the matter, but it is an obvious inquiry whether the admitted prohibition against provincial extraterritorial legislative power means a correlative prohibition against extraterritorial executive power »<sup>92</sup>.

L'argument ainsi présenté présuppose qu'en contractant une obligation avec un État étranger, la province doit étendre, pour ainsi dire, sa capacité exécutive au-delà de ses frontières. Or tel n'est pas le cas. Au niveau législatif, l'extraterritorialité exprime le pouvoir pour le Parlement de légiférer sur un objet ou une personne à l'extérieur de ses frontières. Un navire, par exemple, ou encore des militaires stationnés à l'étranger. Il n'en est pas de même dans la conclusion d'un traité ou accord international; il s'agit d'un acte de volonté, comme pour un contrat, qui n'implique donc pas une extension du pouvoir exécutif au-delà des frontières de la province puisqu'il produit ses effets sur le territoire même de la partie signataire.

C'est pourquoi l'objection fondée sur l'article 3 du Statut de Westminster ne nous apparaît pas comme déterminante parce que la transposition de l'extraterritorialité législative n'est pas possible au niveau exécutif en matière de conclusion de traités.

De plus, un tel argument ne résoudrait pas la contradiction qui existe entre l'extraterritorialité du pouvoir législatif fédéral et son incapacité à mettre en œuvre en droit interne les traités conclus par l'exécutif et portant sur des matières de compétence provinciales.

### Conclusion

Au terme de notre travail, nous avons bien conscience qu'une étude comme celle que nous avons essayé de faire peut sembler vaine devant le caractère éminemment politique de ce problème.

Si nous avons entrepris cette étude c'est tout simplement que trop d'affirmations catégoriques et trop de vérités qu'on a voulu « évidentes » ont déjà été invoquées en cette matière. Même si la question de la capacité internationale des provinces et, en définitive du Québec, se réglera vraisemblablement sur un plan politique, il n'en reste pas moins que, bien souvent, des arguments juridiques ont été invoqués afin de nier toutes aspirations provinciales à un *jus tractatum*.

C'est pourquoi une étude du droit constitutionnel « canadien » nous a révélé que non seulement la question n'était pas réglée, mais

<sup>92</sup> Juge B. LASKIN : « The Provinces and International Agreements », *loc. cit.*, à la p. 106.

qu'au contraire, un *jus tractatum* provincial n'était pas juridiquement « hérétique ».

Enfin, à ceux qui opposent la difficulté et la complexité d'aménager des mécanismes permettant une compétence internationale provinciale nous répondrons que cela est vrai mais que tel est le prix à payer si l'on veut assurer la survie d'un système fédéral « canadien ». Les solutions toutes faites sont rares en ce domaine, et il serait peut-être grand temps que ces problèmes présents et nouveaux soient résolus avec des solutions autres que celles empruntées au passé.

---

### Annexe

*N.D.L.R.* — Dans le cadre de l'article de M. Giroux il nous a semblé intéressant de publier les deux documents suivants :

#### **1 - Accord culturel entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Canada signé à Ottawa le 17 novembre 1965**

Le gouvernement de la République française et le gouvernement du Canada,

Animés d'un égal désir de développer les échanges entre les deux pays dans le domaine de la culture, de la science, de la technique et des arts;

Persuadés que cette coopération contribuera à renforcer les liens d'amitié traditionnelle qui unissent la France et le Canada;

Également attachés à favoriser la diffusion de la langue française, ont décidé de conclure le présent accord culturel et, à cet effet, sont convenus de ce qui suit :

Art. 1<sup>er</sup>. — Les Parties contractantes, soucieuses de développer la connaissance mutuelle des cultures et civilisations de la France et du Canada, se prêtent leur concours à cette fin.

En particulier, elles encouragent l'établissement de contacts étroits et suivis entre établissements français et canadiens tels qu'instituts et centres culturels, institutions artistiques, scientifiques et techniques. Elles se tiennent mutuellement informées des développements qui interviennent dans ces domaines.

Art. 2. — Les Parties contractantes favorisent, dans la mesure de leurs compétences respectives, les échanges, entre leurs universités, de professeurs, de lecteurs et d'assistants, ainsi que de responsables de groupements universitaires et extra-universitaires.

Art. 3. — Chacune des Parties contractantes s'efforce de développer l'octroi de bourses d'études ou de perfectionnement aux étudiants de l'autre pays.

Art. 4. — Les Parties contractantes s'engagent à rechercher les moyens d'accorder aux études effectuées, aux concours et examens passés et aux diplômes obtenus sur le territoire de l'un des deux États, une équivalence partielle ou totale sur le territoire de l'autre.

Art. 5. — Les plus larges facilités sont accordées dans toute la mesure du possible par chacune des Parties à l'organisation de manifestations artistiques de l'autre Partie, et notamment de concerts, d'expositions et de représentations théâtrales.

Art. 6. — Les Parties contractantes facilitent réciproquement et dans le cadre de leurs législations respectives, l'entrée et la diffusion sur leur territoires :

D'œuvres cinématographiques, musicales (sous forme de partitions ou d'enregistrements sonores), radiophoniques et télévisées;

D'œuvres d'art et de leurs reproductions;

De livres, de périodiques, d'autres publications culturelles, scientifiques et techniques et des catalogues qui les concernent.

Ells prêtent, dans toute la mesure du possible, leur concours aux manifestations et aux échanges organisés dans ces domaines.

Art. 7. — Les Parties contractantes développent leur coopération dans les domaines de la recherche scientifique ainsi que de la formation des cadres administratifs et techniques.

A cette fin, elles favorisent entre les deux pays les échanges de savants et de chercheurs, l'octroi de bourses de perfectionnement ou de recherche et toutes activités de nature à accroître le développement scientifique et technique.

Art. 8. — Chacune des Parties contractantes facilite, dans toute la mesure du possible, la solution des problèmes administratifs et financiers soulevés par l'action culturelle de l'autre Partie sur son territoire.

Art. 9. — Chacune des Parties contractantes facilite, en conformité de sa législation, l'entrée et le séjour des ressortissants de l'autre État qui exercent leur activité dans le cadre du présent accord ainsi que de leur famille.

Elles facilitent dans les mêmes conditions l'importation des biens et effets personnels de ces ressortissants.

Art. 10. — Une Commission mixte franco-canadienne se réunit alternativement à Paris et à Ottawa lorsque les deux Parties le jugent nécessaire. Elle est présidée à Paris par un Français et à Ottawa par un Canadien.

Elle examine les questions concernant l'application du présent accord. Elle étudie, en particulier, le programme des actions à entreprendre et le soumet à l'assentiment des deux gouvernements.

Art. 11. — Chacune des Parties contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des formalités requises par sa constitution pour la mise en vigueur du présent accord. Celui-ci prendra effet à la date de la dernière de ces modifications <sup>1</sup>.

Le présent accord est conclu pour une période de cinq ans renouvelable par tacite reconduction, sauf dénonciation par l'une des Parties contractantes six mois avant la date d'expiration.

En foi de quoi les représentants des deux gouvernements ont signé le présent accord.

Fait en double exemplaire à Ottawa, le 17 novembre 1965, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi.

*Pour le gouvernement de la République française :*  
François LEDUC

*Pour le gouvernement du Canada :*  
Paul MARTIN

\* \* \*

<sup>1</sup> L'accord est entré en vigueur le 6 décembre 1965.

**2 - Entente sur la coopération culturelle entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de Québec signée le 24 novembre 1965**

Le gouvernement de la République française et le gouvernement du Québec,

Conscients des liens historiques que leur communauté d'origine, de langue et de culture a créés entre la France et le Québec;

Désireux de promouvoir la langue française et de développer leurs relations culturelles par la multiplication des échanges intellectuels, littéraires, artistiques et scientifiques;

Résolus à étendre et à renforcer la coopération amicale heureusement établie entre eux par l'entente sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation, signée à Paris le 27 février 1965, sont convenus des dispositions suivantes :

**TITRE I<sup>er</sup>**

*De la langue française*

Art. 1<sup>er</sup>. — Le gouvernement de la République française et le gouvernement du Québec coopèrent étroitement à la promotion et à la diffusion de la langue française.

Art. 2. — Les Parties contractantes favorisent le travail en commun des organismes ou institutions qui veillent à la qualité de la langue française et qui œuvrent à son expansion.

Art. 3. — Les Parties contractantes échangent des informations et de la documentation sur les méthodes de diffusion et de perfectionnement du français, langue maternelle et langue seconde.

Elles favorisent l'organisation de réunions de spécialistes et de stages, ayant pour objet de contribuer à la définition et à l'amélioration de la terminologie scientifique et technique française.

Elles échangent des spécialistes du français, langue maternelle et langue seconde, et prévoient notamment l'envoi de missions dans des services ou établissements publics ainsi que dans des institutions spécialisées.

Art. 4. — Les Parties contractantes prennent toutes dispositions utiles pour faciliter l'établissement de liaisons étroites entre l'office de la langue française du Québec et les organismes reconnus par celui-ci, d'une part, les universités et les institutions françaises spécialisées, d'autre part.

Art. 5. — Les Parties contractantes veillent à ce que les livres et la documentation sur la philologie de la langue française fassent l'objet d'échanges accrus.

**TITRE II**

*Des échanges culturels et artistiques*

Art. 6. — Le gouvernement de la République française et le gouvernement du Québec prennent toutes dispositions utiles pour favoriser une meilleure connaissance réciproque de leurs cultures, de leurs arts, de leurs sciences et de leurs techniques.

Art. 7. — Les Parties contractantes encouragent réciproquement l'étude de leur littérature et de leur civilisation, notamment en favorisant la création de chaires ou de lectorats auprès des établissements d'enseignement supérieur et en veillant à l'approvisionnement des bibliothèques publiques.

Art. 8. — Les Parties contractantes facilitent la diffusion réciproque du livre et des publications en langue française. Elles se concertent pour éliminer les obstacles à cette diffusion, notamment en ce qui concerne les manuels scientifiques et techniques ainsi que les ouvrages littéraires.

Elles favorisent dans la mesure du possible les échanges de stagiaires de l'édition et de la librairie, de critiques et de spécialistes de l'édition en général.

Art. 9. — Chacune des Parties contractantes facilite l'accès de ses institutions culturelles et scientifiques, bibliothèques, archives, musées et laboratoires, aux hommes de sciences et spécialistes de l'autre Partie désireux de poursuivre des recherches. Ces facilités sont accordées sur une base de réciprocité et conformément aux lois et règlements en vigueur de part et d'autre.

Chacune des Parties contractantes favorise l'organisation en France et au Québec de stages de formation et de perfectionnement ainsi que de missions d'études à l'intention des hommes de science et spécialistes de l'autre Partie.

Art. 10. — Les Parties contractantes encouragent les visites réciproques de gens de lettres, d'artistes et de savants.

Art. 11. — Dans la limite de leurs compétences respectives, les autorités françaises et québécoises qualifiées facilitent les échanges et la coopération en matière de radiodiffusion et de télévision.

Dans le domaine du cinéma, elles encouragent la coopération entre les sociétés ou organismes français et québécois de production et de distribution de films, l'organisation de stages de cinéastes et de techniciens, la coproduction de films artistiques et documentaires et l'échange d'informations et de documentation, notamment entre les cinémathèques.

Art. 12. — Le gouvernement de la République française et le gouvernement du Québec s'accordent réciproquement toutes facilités, conformément à leurs lois et règlements, pour la création et le fonctionnement d'instituts et d'établissements culturels français et québécois. Ils encouragent la collaboration la plus étroite entre leurs sociétés savantes.

Art. 13. — Chacune des Parties contractantes facilite la participation de personnalités qualifiées aux congrès, colloques et réunions culturelles qui ont lieu sur le territoire de l'autre Partie.

Art. 14. — Chacune des Parties contractantes encourage l'organisation d'expositions d'arts plastiques de l'autre Partie ainsi que les échanges d'artistes, de techniciens et de spécialistes des beaux-arts.

Art. 15. — Chacune des Parties contractantes favorise sur son territoire les tournées de chanteurs, d'instrumentistes, de compagnies de théâtre ou de ballet de l'autre Partie.

Elle se préoccupe d'organiser des stages d'artistes dramatiques, de metteurs en scène, de décorateurs, d'animateurs et d'administrateurs de théâtre de l'autre Partie.

Art. 16. — Chacune des Parties contractantes s'efforce d'attribuer des bourses ou des facilités à des écrivains, artistes ou chercheurs de l'autre Partie, afin de leur permettre de poursuivre des études ou des travaux sur le territoire de l'autre Partie.

Elle s'attache de même à organiser des stages de formation ou de perfectionnement à l'intention des artistes et des spécialistes de l'action artistique de l'autre Partie.

Art. 17. — Les Parties contractantes examinent toutes mesures propres à favoriser entre la France et le Québec les échanges de renseignements relatifs aux centres culturels, aux maisons de la culture, aux arts et métiers populaires. En particulier elles organisent des stages de responsables ou de spécialistes.

TITRE III

*Dispositions générales*

Art. 18. — Le gouvernement de la République française et le gouvernement du Québec facilitent, dans toute la mesure du possible, la solution des problèmes administratifs et financiers soulevés par l'application de la présente entente.

Art. 19. — La commission permanente de coopération franco-québécoise instituée par l'entente, signée à Paris le 27 février 1965, reçoit compétence pour suivre l'application des dispositions de la présente entente, qui entre en vigueur dès sa signature.

Art. 20. — La présente entente est conclue pour une période de cinq ans. Elle est renouvelable par tacite reconduction, sauf dénonciation par l'une ou l'autre Partie dans les six mois précédant la fin de chaque période de cinq ans.

Fait à Québec le 24 novembre 1965 en deux exemplaires, rédigés en langue française.

*Pour le gouvernement de la République française :*  
François LEDUC

*Pour le gouvernement du Québec :*  
Pierre LAPORTE