

LES ACCORDS BILATÉRAUX DU CANADA EN MATIÈRE D'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL AVANT L'ÉLABORATION DE LA NOUVELLE STRATÉGIE

Fluidité et pragmatisme des concepts juridiques

Anne-Marie Jacomy-Millette

Volume 6, numéro 1, 1975

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059673ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059673ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Jacomy-Millette, A.-M. (1975). LES ACCORDS BILATÉRAUX DU CANADA EN MATIÈRE D'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL AVANT L'ÉLABORATION DE LA NOUVELLE STRATÉGIE : fluidité et pragmatisme des concepts juridiques. *Revue générale de droit*, 6(1), 165–184.
<https://doi.org/10.7202/1059673ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1975

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

éru
dit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

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

**LES ACCORDS BILATÉRAUX DU CANADA
EN MATIÈRE D'ASSISTANCE
AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
AVANT L'ÉLABORATION DE
LA NOUVELLE STRATÉGIE :**
fluidité et pragmatisme des concepts juridiques

par

Anne-Marie JACOMY-MILLETTE,

*directrice de l'information et maître
de recherche au Centre québécois de relations internationales.*

J'ai la conviction que la nature même du développement international et le nombre incalculable de problèmes auxquels doivent faire face les peuples du tiers monde exigent une recherche constante d'approches nouvelles et imaginatives.

Ainsi s'exprimait en 1973 le président de l'Agence canadienne de développement international (A.C.D.I.), Paul Gérin-Lajoie¹. Et c'est dans ce sens que nous interprétons la fluidité des concepts juridiques canadiens en matière d'aide extérieure, depuis la création du Bureau de l'Aide extérieure jusqu'aux activités récentes des organismes responsables dans ce domaine qui se traduisent dans des ententes avec les pays intéressés. Le gouvernement fédéral ne désire pas être lié par des principes rigides. Il cherche plutôt à s'adapter au contexte mouvant du développement économique des pays du tiers monde auxquels il apporte son aide.

L'aide extérieure du Canada est d'origine récente ; les premiers jalons sont placés sous les auspices des Nations-Unies à la fin de la deuxième guerre mondiale, dans la participation aux programmes internationaux d'aide aux pays particulièrement dévastés². Les accords internationaux conclus à cet égard étaient généralement des traités multilatéraux. L'aide bilatérale et l'assistance aux pays pauvres débute véritablement en 1950 par l'intermédiaire d'une entente multilatérale, le Plan Colombo, réunissant pays riches

¹ Publication du *Message annuel du Président de l'A.C.D.I.*, communiqué de presse de l'A.C.D.I., 73-5.

² H. LEBLANC, *La pensée politique de l'aide canadienne au développement : Motifs, structures, perspectives*, thèse de doctorat (dactylographiée) Toulouse, septembre 1972 ; I. PELLETIER, *La politique canadienne d'aide au développement*, Paris 1971 ; K. SPICER, *A Samaritan State ; External Aid in Canada's Foreign Policy*, Toronto, 1966 ; C. SANGER, *Half a Loaf : Canada's Semi-Role among Developing Countries*, Toronto 1969 ; L.B. PEARSON, *The Crisis of Development*, 1970.

et pauvres, membres du Commonwealth, et se traduisant pour notre propos par des accords bilatéraux entre le Canada et les pays bénéficiaires de cette aide³. Depuis la mise à exécution du plan, en 1951 jusqu'en mars 1972, la contribution canadienne s'élevait à environ 1.517 millions de dollars, ce qui souligne l'intérêt du Canada dans la réalisation de cet objectif.

Cependant dès 1958 l'assistance au développement international se diversifie au plan géographique et successivement les pays antillais et africains du Commonwealth, l'Afrique francophone et l'Amérique latine vont bénéficier de cette aide⁴. On relève également un accroissement des sommes engagées annuellement⁵.

Parallèlement les structures internes responsables de l'aide extérieure se transforment. Nous en étudierons le processus dans un paragraphe ultérieur. Soulignons dès maintenant que l'organe du gouvernement fédéral essentiellement responsable dans ce domaine est, entre 1968 et 1974 (période sur laquelle porte cette recherche), l'Agence canadienne de développement international (A.C.D.I.).

L'assistance du Canada dans ses différentes phases envisagées dans le temps et dans l'espace s'inscrit dans des accords internationaux. Notre recherche est limitée à l'étude de ces accords sous leurs principaux aspects, la nature juridique de ces accords, la procédure suivie en la matière (s'il en est), la forme de ces accords, le fond, le rôle du Parlement, enfin la collaboration des provinces.

I. — NATURE JURIDIQUE.

Les accords bilatéraux canadiens d'assistance au développement international se divisent essentiellement en deux catégories, les traités internationaux régis par le droit international public et les ententes bilatérales consignées généralement dans des mémorandums d'entente qui relèvent ou bien du droit international privé ou, et c'est la majorité des cas, d'une sphère non définie qui se situe en dehors du droit international ou national comme en témoigne la clause type-suivante :

³ Cf. L.P. GOONETILLIKE, H.L. BYUNG, *The Colombo Plan 1951-1971*, 1971 ; C.J. WOODSWORTH, *Canada and the Colombo Plan*, Canadian Unionist, Janvier 1955 ; *Rapports annuels* du Plan de Colombo ; ministère des Affaires Extérieures, Déclarations et Discours, No. 51/6 ; *Hansard* (Chambre des Communes) 13 mars 1951, 15 juillet 1958.

⁴ En avril 1973, 81 pays d'Asie, d'Afrique, des Antilles et d'Amérique latine bénéficient de cette aide, *Nouvelles de l'A.C.D.I.*, août 1973.

⁵ Cf. *Rapports annuels* de l'A.C.D.I. : \$25 millions engagés en 1951 pour le Plan de Colombo seul programme bilatéral d'aide extérieure cette année-là et \$333 millions engagés pour 1972-73 dans le cadre de l'assistance bilatérale globale ; voir le montant total de l'assistance publique canadienne au développement pour 1973-74 : \$742 millions et l'annonce d'un budget d'un milliard de dollars en 1975-76.

The present instrument is to be considered an administrative arrangement only and not a formal agreement binding in international or domestic law.

À l'égard du premier groupe, celui des traités internationaux, le terme traité étant pris dans son acception générique, il n'est pas de problème juridique d'ordre majeur. Les règles applicables en l'espèce sont, au plan particulier, les provisions du traité et, au plan général, le droit coutumier international tel que défini par les principales dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, qui n'est pas encore entrée en vigueur⁶. Ces accords internationaux couvrent des domaines variés, l'assistance globale au développement d'un pays ou un aspect particulier de ce développement.

Ainsi, par exemple, la coopération économique et technique constitue l'objet d'accords passés avec des pays aussi divers que Ceylan (échange de notes du 15 août 1970⁷), le Cameroun (Accord du 15 septembre 1970, ratifié le 24 décembre 1970, en vigueur le 24 décembre 1971), et la Colombie (accord général signé le 17 novembre 1972). Les accords formels conclus dans ce domaine ne sont cependant pas nombreux au cours des dernières années.

Les accords d'aide financière sont passés généralement avec le pays intéressé mais ils le sont parfois également avec des organismes internationaux comme en témoigne l'accord avec la Banque de développement des Antilles signé le 17 février 1971. Ces accords portent notamment sur des prêts au développement économique, sur des investissements canadiens par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations, ou sur le financement de la vente de produits canadiens qu'il s'agisse de produits agricoles comme le blé ou industriels (locomotives Diesel, par exemple⁸).

⁶ Document des Nations-Unies : A/CONF. 39/27, 23 mai 1969 ; la Convention fut adoptée le 22 mai 1969 par un vote affirmatif de 79 pays, 19 abstentions et un veto, lors de la deuxième session de la Conférence de Vienne sur le droit des traités.

⁷ *Recueil des Traités du Canada (C.T.S.)* 1970/23 ; listes dans *Rapports annuels* du ministère des Affaires extérieures.

⁸ Accord de prêt pour l'expansion du réseau électrique de la Malaisie occidentale, signé le 7 octobre 1971 ; *Loan Agreement Canada-Nigeria to cover the costs of Canadian consulting engineers for the extension of the Kainji Hydro-Electric Power Project on the River Niger*, signé le 4 avril 1972 ; échange de notes Canada-Malaisie, constituant un accord relatif aux investissements canadiens en Malaisie et aux garanties de ces investissements de la part du Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations, signé le 30 juillet et le 1^{er} octobre 1971, en vigueur le 1^{er} octobre 1971, déposé à la Chambre des Communes (T.H.C.) le 16 décembre 1971, au Sénat le même jour ; accords semblables avec la Jamaïque, signé le 2 novembre 1971, en vigueur le 2 novembre 1971, (T. H.C., *ibidem*, S., *ibidem*) ; avec Singapour, signé le 30 juillet 1971, en vigueur le 30 juillet 1971 (T. H.C., *ibidem*, S., *ibidem*) ; avec le Libéria, signé le 24 novembre 1972, en

Toujours dans le domaine des finances, le Canada a conclu avec les pays en voie de développement quelques accords fiscaux en matière d'impôt sur le revenu, pour éviter la double imposition et prévenir la fraude fiscale. Notons que les exemples de cet ordre sont peu nombreux⁹, comme il en est d'ailleurs au plan mondial à l'égard des rapports entre pays pauvres et riches¹⁰.

Les échanges commerciaux avec les pays moins avancés sont règlementés par des accords internationaux, comme les accords de commerce avec les Antilles (accord du 8 juillet 1966)¹¹, les pays d'Asie et (accords avec la Thaïlande du 22 avril 1969¹² et les Philippines du 28 août 1972), d'Afrique (accord avec la Tunisie du 8 août 1972), et d'Amérique latine, tel le *modus vivendi* renouvelé annuellement avec le Vénézuéla ou l'accord avec la Colombie signé le 17 novembre 1971.

Dans le domaine de la défense, le Canada aide à former ou bien au Canada ou sur place le personnel militaire¹³.

Le chercheur qui parcourt les listes de traités publiées par le ministère des Affaires extérieures ou dépouille le Recueil des Traités du Canada

vigueur le 24 novembre 1972 (T. H.C., 10 mai 1973, S., 15 mai 1973) ; avec Israël, signé le 1^{er} mai 1972, en vigueur le 1^{er} mai 1972 (T. H.C., *ibidem*, S., *ibidem*) ; avec St-Vincent (Antilles), signé le 27 avril et le 8 mai 1972, en vigueur le 8 mai 1972 (T. H.C., *ibidem*, S., *ibidem*) ; accords sur le financement de la vente de blé canadien avec le Pérou, signé le 7 mai 1970, en vigueur le 7 mai 1970, C.T.S. 1970/12 ; avec l'Algérie, signé le 18 août 1972, en vigueur le 18 août 1972 (T. H.C., 10 mai 1973, S., 15 mai 1973) ; avec le Brésil, signé le 22 décembre 1972, en vigueur le 22 décembre 1972 ; Accord sur le financement de la vente de locomotives, avec l'East African Community, signé le 28 octobre 1970.

⁹ Accord entre le Canada et la Trinité et Tobago, signé le 28 septembre 1966, en vigueur le 1^{er} mars 1967, C.T.S. 1967/5 ; échange de notes Canada-Israël signé le 30 novembre 1966, en vigueur le 30 novembre 1966, C.T.S. 1966/23 ; accord avec la Jamaïque, signé le 4 janvier 1971, en vigueur le 19 mai 1971 (T. H.C., 16 décembre 1971, S., 16 décembre 1971, introduit en droit interne par S.C., 1970-71-72, c. 16).

¹⁰ Soulignons, par exemple, l'opposition du Sénat américain à l'adoption de provisions spéciales pour les pays en voie de développement, à l'égard de cette catégorie d'accords.

¹¹ C.T.S., 1966/15.

¹² C.T.S., 1969/11 ; 680 R.T.N.U. 131, tr. 9675 ; pour les autres accords voir les listes portées en annexes des *Rapports annuels* du ministère des Affaires extérieures ou publiées dans *Affaires extérieures* et *Perspectives internationales*.

¹³ Echange de notes entre le Canada et la Jamaïque concernant la formation de personnel militaire jamaïcain par les Forces canadiennes, signé le 16 juillet 1965, en vigueur le 16 juillet 1965, C.T.S., 1965/15 ; Accords semblables avec l'Ouganda, signé le 10 mars 1970, en vigueur le 10 mars 1970, C.T.S., 1970/8, avec la Tanzanie (entraînement et envoi de conseillers) signé le 4 novembre 1965, C.T.S., 1965/18 ; avec la Malaisie (transports militaires aériens), signé le 22 avril 1966, en vigueur le 22 avril 1966, C.T.S., 1966/6, et avec le même pays (formation au Canada de personnel militaire) signé le 22 décembre 1969, en vigueur le 22 décembre 1969, C.T.S., 1969/7 ; avec Singapour, signé le 15 décembre 1969, rétroactif au 2 juillet 1969, C.T.S., 1969/17.

constate que le nombre des accords bilatéraux formels d'assistance au développement international n'est pas élevé ¹⁴.

En effet, la majorité des accords d'aide économique et technique, de subventions et de prêts tendant au développement des pays du tiers monde ne sont pas considérés par le Canada comme des traités internationaux au sens formel du terme. Il s'agit des mémorandums d'entente, conclus en grande partie par l'intermédiaire de l'A.C.D.I., qui constituent une catégorie difficile à classer au plan juridique.

Ces accords peuvent bien impliquer la participation des divisions régionales ou fonctionnelles du ministère des Affaires extérieures canadien. De même, à l'étranger les agents diplomatiques canadiens participent aux pourparlers et négociations ainsi qu'à la signature de ces accords. Et, dans ce sens, la procédure suivie en matière d'accords formels sous cet aspect limité est parfois la même. Cependant il ne s'agit pas d'accords internationaux régis par le droit international public.

En vue de tenter une explication juridique de ces accords, il convient d'esquisser au préalable le statut juridique de l'A.C.D.I., en mettant l'accent sur l'habilitation de conclure ces accords.

Les textes qui régissent l'aide extérieure du Canada sont peu nombreux. Nous pouvons les diviser en trois groupes, les décrets du conseil et règlements définissant le statut du Bureau de l'Aide extérieure puis de l'A.C.D.I., les lois budgétaires autorisant les dépenses et la législation concernant la création d'autres organes.

Parmi les premiers, citons le décret du Conseil du 28 octobre 1960 (P.C. 1960 — 1476) qui transfère les attributions de l'"Economic and Technical Assistance Branch" du ministère du Commerce, en matière d'aide extérieure, au ministère des Affaires extérieures, en vue de la création d'un nouvel organe, le Bureau de l'Aide extérieure. Cette décision est prise à la suite d'une réunion du Cabinet du 24 août 1960, c'est-à-dire au plus haut niveau politique fédéral ¹⁵.

¹⁴ Dans la liste des accords publiée en annexe des rapports annuels 1971 et 1972 du ministère des Affaires extérieures, sur 43 accords bilatéraux pour 1971 nous relevons 10 accords avec les pays en voie de développement et un accord avec une banque de développement et sur 31 accords bilatéraux pour 1972, nous en relevons 12; voir aussi à titre d'illustration l'intervention du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures à la Chambre des Communes, le 20 janvier 1971: "The Agreement on Economic and Technical Cooperation between the government of Canada and the government of the Federal Republic of the Cameroom, signed at Toronto, September 15, 1970, is the only co-operation agreement having treaty status between Canada and a francophone African State" (*Hansard*, 1971, p. 2577).

¹⁵ Les décrets du Conseil réglementant l'aide extérieure n'ont pas été publiés à ce jour; cf. H. LEBLANC, *op. cit.* p. 120; cf. entretien avec le conseiller juridique de l'A.C.D.I., M. Laureys, du 13 avril 1973.

En avril 1962 un autre décret du Conseil (P.C. 1962 — 490 du 5 avril) précise que le Bureau de l'Aide extérieure est un ministère ou une entité juridique distincte aux fins de la *Loi sur la fonction publique*. Dans le même sens, par le décret du Conseil du 8 mai 1968 (P.C. 1968 — 923) le Bureau est qualifié de ministère aux fins de la *Loi sur l'administration financière*, sur la recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. De plus, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures est le ministre responsable du Bureau, aux fins de cette même loi, conformément aux termes d'un autre décret (P.C. 1968 — 1028 du 29 mai 1968). La même année, le Bureau de l'Aide extérieure prend le nom d'Agence canadienne de développement international (A.C.D.I.), par décret du 12 septembre (P.C. 1968 — 1760).

En matière d'accords internationaux, le décret du Conseil du 11 février 1965 (P.C. 1965 — 8/220) confère au secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou à toute personne désignée par lui, le pouvoir de conclure des accords de prêts pour des projets spécifiques, sans en référer au gouverneur en conseil, dans le cadre des lignes directrices tracées par le décret.

Par la suite, ces conditions d'application sont modifiées par décrets du conseil adoptés le 24 août 1966 (P.C. 1966 — 13/1573 et le 15 juin 1967 (P.C. 1967 — 8/1191). En application du décret de 1965, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures autorise par une lettre du 1^{er} octobre 1972, le président de l'A.C.D.I., Paul Gérin-Lajoie, et deux vice-présidents à signer des accords de crédit et de prêt. D'autres exemples d'autorisation de signer cette catégorie d'accords sont donnés sous la forme de paraphe apposé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures sur le texte de projets d'aide qui lui sont soumis par le président de l'A.C.D.I., et qui comportent la clause de signature, du côté canadien, par l'ambassadeur en poste dans le pays intéressé.

Ainsi il n'est pas de loi générale régissant l'aide extérieure du Canada dans son ensemble, s'il est des lois en réglementant des aspects particuliers, notamment les prévisions financières. Dans le cadre du budget fédéral, nous relevons que la responsabilité de l'exécution des programmes d'aide extérieure est fondée sur la *Loi d'affectation de crédits* N° 2 de 1965 (S.C. 1964-65, c. 50). Le vote 33d relatif au Bureau de l'Aide extérieure autorise l'ouverture d'un compte spécial au fonds du revenu consolidé en vue, en particulier, « de pourvoir au cours des années financières suivantes, aux paiements destinés à l'aide économique, technique et éducative aux pays en voie d'expansion et pour les dépenses administratives spéciales afférentes ». De plus, le budget de l'Aide extérieure est présenté chaque année au

Parlement dans le cadre du budget des Affaires extérieures¹⁶.

Les engagements internationaux de l'A.C.D.I. sont donc autorisés au plan de la Prérogative de la Couronne par les décrets que nous avons cités et, au plan budgétaire, par les lois d'affectation de crédits. En effet, la Couronne ne peut engager les fonds publics sans habilitation législative¹⁷.

L'A.C.D.I. n'est cependant pas le seul organe responsable de l'assistance canadienne au développement international. Le Centre de Recherches pour le Développement international créé par une loi de 1970 (S.C. 1969-70, c. 36) a pour objet « d'entreprendre, d'encourager, de soutenir et de poursuivre des recherches sur les problèmes des régions du monde en voie de développement et sur les moyens d'application et d'adaptation des connaissances scientifiques, techniques et autres au progrès économique et social de ces régions » (article 4 (1)). Son statut juridique de corporation de la Couronne est donc défini par une loi. Aux termes de l'article 4(2) (d) de cet acte, le Centre est autorisé à « conclure des contrats ou des accords avec des gouvernements, des organismes internationaux, publics ou privés ou des particuliers ».

D'autre part, la société pour l'expansion des exportations qui garantit nombre d'investissements canadiens dans le tiers monde, consignés dans des accords internationaux, a également un statut précisé par une loi (S.C. 1968-69, c. 39)¹⁸. Le but de la société est de faciliter et d'accroître le commerce extérieur au moyen de garanties, de prêts et autres procédés financiers. La Société est mandataire de la Couronne (article 18 (1)) et, à ce titre, conclut des contrats, prête des fonds, garantit des prêts. Elle est notamment habilitée à, « conclure, avec un client étranger ou avec un client étranger et un gouvernement du pays où réside ce client étranger » des accords portant sur la modification des clauses de paiement des effets qu'elle détient en garantie (article 31(5)(b)).

Les engagements internationaux qui sont placés sous la responsabilité de l'A.C.D.I. et qui constituent l'essentiel des accords d'Aide Extérieure sont le plus souvent conclus sous la forme de ce que l'A.C.D.I. qualifie d'« entente administrative » (*administrative arrangement*). Selon cette thèse,

¹⁶ Dans le budget des Affaires extérieures de 1971 nous notons 2 rubriques, celle relative au ministère et celle relative à l'A.C.D.I. : voir Loi No. 3 de 1971 (S.C. 1970-71-72, c. 46), affectation de crédits, divisée à l'égard de l'A.C.D.I. en vote 15 : A.C.D.I., dépenses de fonctionnement : 9.069.000 ; vote 20 : subventions inscrites au budget et contributions : 192.971.000 ; vote L. 25 : prêts, placements et avances — aide au développements international : 172.000.000.

¹⁷ Voir A. JACOMY-MILLETTE, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, 1971 ; *Treaty Law in Canada*, University of Ottawa Press, 1975.

¹⁸ Voir *supra*, n. 8.

ces accords doivent être rangés dans la catégorie des ententes spéciales entre gouvernements qui ne relèvent ni du droit international ni du droit interne des pays parties contractantes. Cette assertion se traduit généralement par une disposition ou clause de l'entente qui dans le cas du *Memorandum of Understanding* conclu le 13 septembre 1972 avec l'Éthiopie, se présente de la manière suivante : "The present instrument is to be considered an administrative arrangement and not a formal agreement binding in international or domestic law ¹⁹."

La conclusion logique de cette thèse est qu'il s'agit d'un acte qui n'a pas de valeur juridique mais qui relève seulement de la bonne foi des parties intéressées ou de ce terme vague que l'on appelle la courtoisie internationale. L'auteur de cette étude ne peut émettre un jugement favorable à l'égard de cette clause pour des considérations à la fois d'ordre juridique et pratique.

Un contrat, car il s'agit d'un contrat entre deux gouvernements signé à un niveau élevé (l'ambassadeur du Canada et un ministre éthiopien), implique des droits et obligations réciproques et, de ce fait, il doit être obligatoirement régi par un droit, applicable notamment à l'exécution des termes du contrat c'est-à-dire pour notre propos de ses obligations. Le droit applicable en l'espèce doit donc être défini clairement. C'est ou bien le droit international public, s'il s'agit d'un traité international, et, dans ce cas, les normes relatives au droit des traités, ou bien le droit interne des parties contractantes, ce qui signifie la législation en vigueur dans le pays choisi par une disposition du contrat, ou plus largement le bloc de la légalité interne de ce pays.

Il existe bien des engagements bilatéraux entre provinces canadiennes et États américains qui ne constituent pas des traités internationaux. Ce sont des ententes administratives et techniques. Mais, en premier lieu, les deux pays — Canada et États-Unis — sont d'accord sur ce point, ce qui n'est pas toujours le cas à l'égard des accords d'aide extérieure du Canada. Le professeur Adegbite de l'Université de Lagos le souligne dans une communication de 1971 à un séminaire organisé à Accra par les Nations-Unies ²⁰.

D'autre part, l'ordre juridique interne des deux fédérations voisines

¹⁹ *Memorandum of Understanding between the Government of Canada and the Imperial Ethiopian Government*, signé à Addis Abéba par Ralph E. Reynolds, ambassadeur du Canada et le ministre d'État éthiopien, Tekalign Gedamu, le 13 septembre 1972, article VI(4); voir aussi l'article 1: "This memorandum sets forth terms and conditions that generally govern technical assistance co-operation between the Government of Canada and the Imperial Ethiopian Government."

²⁰ UNITAR/UN Regional Seminar in International Law for Africa. Accra-Ghana, 14-28 janvier 1971.

de l'Amérique du Nord le permet. Tel n'est pas le cas dans un certain nombre de pays du tiers monde. Ainsi, par exemple, en Éthiopie les accords de prêt étaient des accords formels qui, aux termes mêmes de la Constitution révisée de 1955, doivent être soumis au Parlement pour approbation et vote d'une loi précédant la ratification par le chef de l'État, l'empereur²¹. Une éventuelle « entente » canado-éthiopienne conclue par l'intermédiaire de l'A.C.D.I. aurait donc eu le statut d'entente administrative pour l'A.C.D.I. et de traité formel pour l'Éthiopie. Ce n'est qu'un exemple mais il illustre notre position et la remarque du professeur Adegbite.

Par ailleurs, les catégories de sujets réglementés par les accords entre les provinces canadiennes et les États américains sont généralement d'ordre administratif ou technique et d'intérêt localisé ou limité. Il s'agit notamment de la protection des forêts, de la construction et de l'entretien des ponts (dans ce cas, il y a d'ailleurs des autorisations législatives spécifiques), des routes, de la défense civile ou des problèmes d'enregistrement des véhicules automobiles. En revanche, la matière règlementée par les accords d'assistance au développement économique des pays du tiers monde est d'intérêt national pour ces pays²². Les implications budgétaires sont également importantes pour le pays donateur²³.

De plus, les contestations éventuelles et les litiges qui peuvent naître entre les pays intéressés ne sont pas comparables. Dans le cas d'intérêts localisés et d'accords d'ordre administratif ou technique entre entités juridiques de deux pays voisins et proches par la culture, les conditions de vie, et le niveau économique, les solutions se présentent souvent sans difficultés majeures. Il en va différemment des litiges éventuels au sujet de l'aide extérieure d'un pays comme le Canada. Ainsi dans le cas d'accords de prêts ou de crédit, de coopération économique et technique, des obligations réciproques sont posées. Si l'une des deux parties contractantes ne tient pas ses engagements et ne remplit donc pas ses obligations, le contrat-entente est-il toujours valide et l'autre partie peut-elle soit annuler le contrat soit

²¹ Article 30, Constitution, ce qui situe l'exemple (sous régime impérial) de Haïlé Sélassié.

²² Ainsi en Éthiopie il est approximativement 363 accords internationaux auxquels ce pays est devenu partie entre 1942 et 1972 dont 281 traités bilatéraux. Or sur ces 281 accords, environ les deux tiers, ou 182 accords, sont liés à l'aide économique, financière ou à l'assistance technique (cf. JACOMY-MILLETTE, *Treaties in Force, 1889-1972. Draft List of Treaties and Other International Agreements of Ethiopia*, Addis Ababa, 1971-72, 2^e éd. Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa, 1974.

²³ Au Canada, nous relevons dans le budget des dépenses de l'A.C.D.I. pour 1972-73, que les prévisions des subventions et contributions budgétaires s'élevaient à (en milliers de dollars) 250.634 et avec les dépenses de fonctionnement et d'investissement à 264.536, les dépenses non budgétaires (prêts, placements et avances) portant sur 220.062 (document de l'A.C.D.I.).

en suspendre son exécution en ce qui concerne ses propres obligations ? La solution d'ensemble tracée dans l'accord éthiopien précité se présente de la manière suivante :

“Differences and disputes arising from the present instrument shall be settled by negotiation between the Government of Canada and the Government of the Empire of Ethiopia.”

Dans maints pays cette solution serait à long terme et le litige pourrait éventuellement ne pas trouver de solution. Le Canada, ou la partie contractante, juridiquement n'aurait donc pas le pouvoir de se délier de ses engagements, même si l'autre partie refusait de remplir ses engagements, puisqu'il n'est pas de droit applicable en la matière.

En outre, les litiges impliquant les activités des conseillers ou des experts techniques dans les pays bénéficiaires de l'aide canadienne seraient en pratique réglés par la loi du pays en question. La responsabilité civile et pénale de ces agents canadiens serait donc pleine et entière au regard du droit interne du pays étranger, en dépit des clauses incluses sur ce point dans l'entente puisque l'entente elle-même n'a pas de valeur juridique. Il est bien, en effet, généralement dans ces ententes des dispositions conférant des exemptions fiscales ou douanières aux experts canadiens ou au matériel importé dans le pays bénéficiaire de l'aide. Il est aussi des clauses d'exemption de responsabilité civile²⁴. Mais ces clauses n'ont aucune valeur juridique. Dans le contexte politique mouvant des pays en voie de développement et compte tenu, d'une part, de la diversité de leur législation, d'autre part, des difficultés d'application de cette législation dans l'ensemble du pays et enfin et surtout des conditions de vie entièrement différentes de celles des pays développés, il semble nécessaire de tracer dans un accord international des règles juridiques pour la solution de ces litiges éventuels.

C'est d'ailleurs la solution adoptée tant par les organismes internationaux de la famille des Nations-Unies que par la plupart des pays donateurs. En règle générale, la coopération économique internationale avec les pays

²⁴ Dans l'accord précité avec l'Ethiopie nous relevons : article 1 : “The Imperial Ethiopian government shall undertake the following responsibilities : (a) exempt Canadian firms and personnel (and their dependents) from taxes of any kind of incomes derived from Canadian aid funds and on income derived from outside Ethiopia ; (b) exempt Canadian firms and personnel (and their dependents) from import, customs and other duties and taxes on professional and technical equipment ; article 6(3) : The Imperial Ethiopian Government shall indemnify and save harmless Canadian firms and personnel which are engaged in an approved program or project against civil liability resulting from or connected with acts performed in the course of their duties except in cases where it is legally established that such acts are in themselves criminal or fraudulent in nature or resulting from wilful misconduct on the part of the personnel concerned” (soulignons que la responsabilité en matière pénale est pleine et entière).

moins avancés est réglementée par des traités internationaux enregistrés au Secrétariat des Nations-Unies, posant les conditions juridiques des modalités de cette aide²⁵. Les règles générales étant données par ces accords-cadres, des plans d'opération, "projects agreements", ou accords de mise à exécution portant sur des projets et programmes spécifiques sont alors adoptés sous la forme d'accords ou d'ententes qui n'ont parfois pas valeur de traité international lorsqu'il s'agit d'un simple plan d'opération. L'accord cadre, ou un accord séparé, prévoit souvent le mode de règlement des éventuels litiges. Il peut comporter des clauses d'exemption de responsabilité de la part du pays ou de l'organisme international qui fournit l'assistance²⁶. Si le mode de règlement des litiges n'est pas toujours prévu, par contre, les conditions de la mise à exécution de l'accord international sont consignées dans cet accord. En particulier, les obligations du pays bénéficiaire sont nombreuses et portent notamment sur l'organisation administrative, le déroulement des opérations, les affectations des crédits accordés²⁷. La dénonciation unilatérale de l'accord est parfois également possible aux termes d'une clause particulière de l'accord²⁸.

²⁵ Cf. à titre d'exemple, dans la liste précitée des accords de l'Ethiopie (voir n. 22) entre 1942 et 1972, 19 accords de coopération économique et technique et 14 accords de crédit ou de prêts, tous formels, sont conclus avec les organisations internationales de la famille des Nations-Unies; voir en particulier l'accord type d'assistance opérationnelle entre l'O.N.U., l'O.I.T., l'U.N.E.S.C.O., l'O.A.C.I., l'O.M.S., l'U.I.T., l'O.M.M., l'A.I.E.A., l'U.P.U., l'I.M.C.O., et l'Ethiopie du 12 novembre 1965 (550 UNTS 160); dans le domaine des prêts et crédits, voir les différents accords de prêts de la B.I.R.D. ou de l'A.I.D. (par exemple, 157 UNTS 213, 157 UNTS 233, 192 UNTS 356, 505 UNTS 51); au plan des pays, voir l'accord entre la Suède et l'Ethiopie relatif à l'assistance technique (304 UNTS 215); accord entre la Tchécoslovaquie et l'Ethiopie (386 UNTS 45); accord avec les Etats-Unis (148 UNTS 149).

²⁶ Cf. accord entre le Fonds spécial des Nations-Unies et l'Ethiopie du 13 juillet 1960, article IX: *Settlement of Disputes*: "Any dispute between the Special Fund and the Government arising out of or relating to this agreement which cannot be settled within 30 days by negotiation or other agreed mode of settlement may be submitted to arbitration at the request of either party."

²⁷ Voir les dispositions-types des accords de crédit de la B.I.R.D. et de l'A.I.D.

²⁸ Voir accord du 13 juillet 1960 (*supra*, n. 26), article I(4): "Compliance by each Party and by the Executing Agency with any prior obligations specified in each Plan of Operation as necessary for the execution of a project shall be a condition of performance by the other Party and by the Executing Agency of their responsibilities under this Agreement with respect to that particular project. In case execution of a project is commenced before compliance by the Government with any related prior obligations, such execution may be terminated or suspended at the discretion of the Special Fund"; voir aussi l'accord du 8 septembre 1967, Ethiopie-Suède, sur un projet de développement rural dans la province d'Arussi (Ethiopie), article X(2): "This Agreement may be terminated by either of the two governments by written notice"; voir S.J. RUBIN, éd., *Foreign Development Lending, Legal Aspects*, 1971; G.R. DELAUME, *Des stipulations de droit applicable dans les accords de prêt et de développement économique et de leur rôle*, dans *Revue belge de droit international*, 336 (1968).

Ces différentes formules sont toutes inscrites dans la majorité des cas dans un cadre juridique relevant généralement du droit international public (loi du traité, éventuellement arbitrage) et, dans quelques exemples, du droit interne.

II. — LA PROCÉDURE DE CONCLUSION DES ACCORDS.

L'opération de procédure en matière d'accords bilatéraux canadiens d'aide au développement international diffère peu selon que le traité est considéré comme un accord international ou une simple entente administrative. Elle est toujours simple si elle est généralement longue. Dans le premier cas, les modalités s'intègrent dans la procédure normale de conclusion des traités bilatéraux à forme simplifiée, accords ou échanges de lettres et de notes²⁹. Ces accords ne sont pas soumis à ratification au plan canadien, excepté dans des cas particuliers.

Dans l'hypothèse des ententes placées sous la responsabilité de l'A.C.D.I. ou antérieurement du Bureau de l'Aide Extérieure, ententes qui portent généralement le titre de *memorandum of understanding*, la procédure comporte les mêmes phases, négociations et signature. Les négociations se déroulent généralement dans le pays bénéficiaire de l'aide. Les ministères ou organes intéressés, ministères de l'Économie, du Développement des Mines, de l'Agriculture, des Transports, etc., ou les commissions de planification et autres entités du même ordre, prennent contact avec les agents diplomatiques canadiens et soumettent ou bien leurs besoins ou des projets particuliers dans le cadre de leur plan — quinquennal ou autre — de développement.

Les négociations débutent parfois aussi — mais plus rarement — lors de la visite de missions officielles canadiennes ou de voyages de ministres canadiens à l'étranger. Tel fut le cas de la mission de 1968 dirigée par Lionel Chevrier qui étudia notamment divers projets d'aide avec les autorités ivoiriennes et nigériennes³⁰. Les négociations peuvent parfois être entamées à l'occasion de la visite officielle au Canada de chefs d'État et de membres de son cabinet. Ainsi, le président du Cameroun a des entretiens au plus haut niveau avec les autorités fédérales et provinciales lors de sa visite officielle au Canada de septembre 1970 (du 9 au 16)³¹. Autre exemple, le premier ministre du Ghana et les membres de son cabinet étudient avec

²⁹ Nous renvoyons à nos développements dans l'ouvrage mentionné, *supra*, n. 17.

³⁰ 22 *Affaires extérieures*, 125, 246 (1970) ; la mission se rend également au Maroc, en Algérie, en Tunisie, au Cameroun et au Sénégal, 20 *Affaires extérieures* 276 (1968).

³¹ 22 *Affaires extérieures*, 387 (1970).

leurs homologues canadiens les programmes de coopération au cours de leur séjour officiel à Ottawa en novembre 1970 (du 8 au 11) ³².

Dans le même sens, le ministre du Plan ivoirien aborde les questions des relations commerciales et les projets d'assistance au développement avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le secrétaire d'État et le ministre de l'Industrie et du Commerce canadiens lors de sa visite à Ottawa en février 1970 (du 23 au 25) ³³. Une autre formule, la discussion en commissions mixtes, est également utilisée, comme dans l'exemple tunisien ³⁴.

Dans le cas des programmes du Centre de recherches, des entretiens ont lieu entre le personnel du Centre et les représentants des pays bénéficiaires, sur les projets éventuels ³⁵.

Un complément d'information peut parfois s'avérer nécessaire avant d'entreprendre un projet se traduisant par un accord. Des experts canadiens sont alors envoyés avec l'assentiment des autorités du pays intéressé. Le projet d'accord est discuté en fonction des différentes implications économique, politique et juridique. Différentes versions sont progressivement établies pour répondre aux suggestions des deux parties intéressées.

Le projet d'accord est soumis aux fins de signature aux autorités compétentes. La signature a souvent lieu dans le pays bénéficiaire de l'aide et du côté canadien c'est généralement le chef de la mission diplomatique qui assume cette responsabilité, comme dans le cas de notre accord éthiopien ou encore de celui d'un mémorandum d'entente sur l'assistance technique signé à Tananarive le 26 mars 1968 ³⁶. La cérémonie de signature peut aussi avoir lieu lors d'une visite officielle d'un chef d'État étranger et des membres de son cabinet ³⁷. Dans certains cas, peu nombreux cependant, le président de l'A.C.D.I. est appelé à signer un accord lors d'un déplacement à l'étranger ³⁸.

³² 22 *Affaires extérieures*, 439 (1970).

³³ 22 *Affaires extérieures*, 125 (1970).

³⁴ Réunion à Ottawa du 8 au 10 juin 1970 de la Commission mixte, 22 *Affaires extérieures*, 308 (1970).

³⁵ *Le C.R.D.I. informe*, vol. 2, n° 3, août 1973.

³⁶ Du côté malgache, c'est le ministre des Affaires étrangères qui signe (20 *Affaires extérieures*, 235 (1968)).

³⁷ En septembre 1970, le président du Cameroun en visite au Canada signe un mémorandum d'accord et son ministre du Plan signe un accord de coopération économique et technique : du côté canadien la signature est apposée respectivement par le premier ministre fédéral et le président du Conseil privé (22 *Affaires extérieures*, 359-60 (1970)).

³⁸ Paul Gérin-Lajoie signe en Inde en avril 1971, un accord de prêt de 40 millions de dollars pour l'achat d'engrais et de produits de base industriels, et un autre accord de prêt de 15 millions de dollars pour l'exploration des ressources en pétrole et en gaz naturel (23 *Affaires extérieures*, 263-4 (1971)).

À l'égard des projets du Centre de recherches, il appartient au Conseil des Gouverneurs de cet organisme (ou au président pour les projets portant sur moins de 20.000 dollars) de donner son accord avant la signature des accords et contrats.

III. — LA FORME DES ACCORDS.

Si la procédure est souple, la forme des accords l'est également. Elle s'adapte à l'objet du traité, d'une part, à la catégorie de l'accord, d'autre part. Cependant l'accord est toujours passé entre les gouvernements intéressés. Du côté canadien on distingue notamment les accords en forme simplifiée, les échanges de notes, de lettres, les mémorandums d'entente, les contrats et accords passés par l'intermédiaire du Centre de recherches pour le développement international et de la Société pour l'expansion des Exportations³⁹.

Les accords de l'A.C.D.I. n'étant pas publiés, l'analyse approfondie de ces actes s'avère donc impossible. En nous basant sur l'accord éthiopien de 1972, nous noterons cependant quelques observations.

Le titre de l'entente est le suivant : *Memorandum of Understanding between the Government of Canada and the Imperial Ethiopian Government*. Il s'agit donc d'un accord entre gouvernements. C'est un mémorandum d'entente mais cette expression ne donne pas une indication du statut de l'accord, accord juridique ou entente administrative, comme souligné par d'éminents auteurs comme lord McNair ou les rapporteurs sur le droit des traités de la Commission du droit international. Pour lord McNair, par exemple, un mémorandum d'entente est généralement un accord juridique entre deux ou plusieurs États⁴⁰. De même, le commentaire de l'article 1 du projet d'articles sur le droit des traités de 1966 relève qu'un très grand nombre d'instruments uniques qui sont d'un usage journalier — un « procès-verbal approuvé » par exemple, ou un « mémorandum d'accord » ne peuvent, à proprement parler, être appelés des instruments *formels*, mais ils constituent incontestablement des accords internationaux soumis aux règles du droit des traités⁴¹.

L'article 1 définit l'objet et la portée de l'accord. Il s'agit d'un accord d'assistance ou de coopération technique portant notamment sur l'envoi d'experts, la fourniture d'équipement et l'octroi de bourses. C'est un accord

³⁹ Cf. le prêt de 2,4 millions de dollars à long terme accordé au Mexique par la Société pour l'expansion des exportations, pour financer l'achat de pièces d'avion (*International Canada*, juillet, août 1973, p. 214).

⁴⁰ *The Law of Treaties*, 1961, p. 15.

⁴¹ *Rapports de la Commission du Droit International*, Documents officiels : Supplément n° 9 (A/6309/Rev. 1), à la p. 22.

type d'assistance générale technique, pouvant s'adapter à plusieurs domaines et précisant les obligations des deux parties, celles du Canada (article IV) et celles du pays assisté, l'Éthiopie (article V). L'entente détermine également les organes responsables de sa mise à exécution, l'A.C.D.I. au plan canadien, la Commission de planification, organe qui relève du bureau du premier ministre, du côté éthiopien (article II). L'article VI regroupe des dispositions extrêmement intéressantes pour notre propos, en particulier la clause qui détruit la validité juridique de l'entente, qualifiée d'entente administrative, clause dont nous avons déjà parlé (article VI(4)). Il est aussi prévu que le gouvernement éthiopien peut demander le rapatriement et le remplacement des agents canadiens qui n'ont pas donné satisfaction tant au plan de leur travail — ce qui est normal — que de leur conduite, ce terme restant à définir (article VI(1)). La clause d'exemption de responsabilité des experts dans l'exécution de leurs fonctions est assortie d'une restriction importante. En effet elle ne couvre pas les cas de responsabilité pénale "legally established", ce qui signifie conformément à l'ordre juridique interne éthiopien, ou bien les actes résultant de "wilful misconduct" (article VI(3)). C'est donc aux tribunaux éthiopiens qu'il appartiendra d'établir les limites de cette "wilful misconduct", "legally established".

Enfin, il est prévu la conclusion d'autres mémorandums de mise à exécution de l'accord qui, tout comme l'accord général, ne seront pas régis par le droit international ou le droit interne (article VI(5)).

IV. — LE FOND DES ACCORDS.

Jusqu'à l'élaboration de la nouvelle stratégie, les domaines couverts par les accords canadiens d'assistance au développement, accords internationaux et ententes administratives, peuvent être groupés en quatre articulations principales, les accords généraux de coopération économique et technique, les accords de prêt et de crédit, les accords d'assistance technique, enfin les accords portant sur un projet, voire un programme, spécifique.

Les domaines d'activité sont tout d'abord l'aide aux secteurs prioritaires pour le développement humain, tels que l'éducation ou l'hygiène. Les exemples portent sur la construction d'écoles, préfabriquées par exemple, l'envoi de matériel scolaire, l'aide financière à des écoles des secteurs secondaires, techniques ou spécialisés, comme le secteur rural, l'aide aussi à des universités (moins importante que la première catégorie), l'envoi d'enseignants, ainsi que quelques programmes, peu nombreux cependant,

relatifs à la création de services de santé parfois dans le cadre des universités ⁴².

L'aide canadienne tend également à promouvoir une meilleure infrastructure, réseau routier, fluvial, aérien, et les services qui les gèrent, et télécommunications ⁴³. C'est enfin l'assistance aux principaux secteurs du développement économique, agriculture principalement et aussi pêcheries et industrie et, dans ce sens, l'aide au développement des ressources énergétiques, comme la construction d'un barrage, et minières tels les relevés géologiques ⁴⁴. Notons que les projets de l'A.C.D.I. portent essentiellement sur des domaines qui tout à la fois sont prioritaires pour le pays en voie d'émergence et qui bénéficient d'une connaissance et expertise particulières du Canada.

Les programmes du Centre de Recherches pour le développement international sont principalement orientés vers « le renforcement de la capacité de recherche des hommes de science et des technologues des pays en voie de développement ⁴⁵ ». Il s'agit donc surtout d'un objectif particulier, la recherche scientifique et technologique au sein même de ces pays ⁴⁶. Ces

⁴² Cf. Antigua, Prefabricated Primary School Program, 12 Nov. 1969 ; Barbados, *ibidem*, 21 Nov. 1969 ; Grenada, 20 prefabricated Ten Classroom Primary, 8 Nov. 1968 ; Cameroun, Construction du lycée de Bonaberi, 5 mars 1970 ; Nigeria, Benin Technical High School, 4 décembre 1970 ; Sierra Leone, Provision of Educational Equipment, 6 mai 1971 ; prêts à la Jamaïque de \$950.000 entre 1967 et 1972 pour la construction d'écoles rurales (*Hansard*, 19 avril 1972) ; University of West Indies, General Memorandum of Understanding, 8 juillet 1966 ; Rwanda, Financial Assistance to National University of Rwanda, 15 décembre 1971 ; Chile, Concerning Canada Fellowship Program, Supplement to Loan Agreement — Chilean State University, 25 mars 1968 ; Cameroun, création d'une unité de santé publique, Université des Sciences de la Santé à Yaoundé, 20 mars 1972.

⁴³ Barbados, Port Expansion Study, 7 juin 1971 ; Guyana, Highway Feasibility Study and Design, 9 février 1970 ; prêts à la Jamaïque pour des ponts, de 1969 à 1970 (\$300.000) et pour des études concernant les routes entre 1967 et 1972 (\$3 millions), *Hansard* 19 avril 1972 ; India, Establishment of Second Satellite Communications earth station at Dehra Dun, Uttar Pradesh, 30 décembre 1972 ; Guyana, Civil Aviation Program, 27 janvier 1971 ; Montserrat, Air Terminal Building in Montserrat, 16 mai 1968 ; Jamaïca, Provision of Civil Aviation Equipment and Services, 12 juin 1972.

⁴⁴ Maroc, Développement rural du Rif occidental dans la province de Tétouan au Maroc, 18 décembre 1970 ; Tunisie, vulgarisation agricole par les moyens audio-visuels, 19 mars 1972 ; *ibid.*, développement régional du Kérouanais, 8 mars 1972 ; Ceylon, Forestry Project — Sinharaja Forest Region, 15 août 1970 ; Malaysia, Sabah Forest Inventory, 11 juillet 1969 ; Grenada, Fisheries Development Project, 17 mai 1972 ; Guyana, Fish Processing and Marketing Plant, New Amsterdam, 1er avril 1968 ; Dahomey, Study of Power Transmission Line, 11 décembre 1968 ; Niger, Transmission Hydro-electric Power — Kainju-Niamey, 22 juin 1970 ; *ibid.*, projet Phosphates Tahoua, 26 mai 1970 ; Togo, Plans & Supervision re Construction of Power Transmission Line, 19 août 1969 ; India, Umtru Hydro-electric Project in the State of Assam, 7 juin 1968 ; Pakistan, Karachi Nuclear Power Project, 17 février 1972.

⁴⁵ W.D. HOPPER, *La Recherche pour le développement : Onze principes fondamentaux*, I.D.R.C. — 014f, 1972, p. 5.

programmes de recherche portent aussi bien sur l'agriculture, l'alimentation et la nutrition, l'information, la santé et la population, que sur les sciences sociales et les ressources humaines. L'éventail est donc large ⁴⁷.

Les programmes d'assistance au développement s'intègrent dans des cadres géographiques comme en témoignent notamment la liste des programmes de l'A.C.D.I., *Commonwealth Caribbean Assistance Programme*, *Special Commonwealth African Assistance Programme*, aide aux pays francophones africains, *Colombo Plan*, *Latin American and Middle East countries*, etc. Ainsi dans les prévisions budgétaires de l'A.C.D.I. pour 1973-74, nous relevons des engagements de 160 millions pour l'Asie, 80 millions pour l'Afrique francophone, 50,15 pour l'Afrique du Commonwealth, 18,55 pour les Antilles du Commonwealth et 7 millions pour l'Amérique latine ⁴⁸.

Ainsi si la forme juridique de maints accords de l'aide canadienne, à l'époque considérée, nous paraît parfois contestable, le fond, en revanche, répond à des critères d'efficacité et de rendement hautement valables. Soulignons, cependant, qu'au plan de la répartition géographique des programmes les données sont variables et dépendaient de l'objectif global de la politique extérieure du Canada entre 1970 et 1974, la politique extérieure étant, aux dires mêmes du gouvernement, la projection de la politique intérieure. Or, cette politique intérieure n'est pas statique. Elle est d'ailleurs influencée dans une mesure cependant limitée par les débats parlementaires.

Les accords internationaux sont portés à la connaissance du Parlement d'une manière active ou passive, notamment par le dépôt de ces traités par le gouvernement au cours d'une session ⁴⁹, ou bien par le vote d'une

⁴⁶ De mars 1970 à mars 1973. 100 projets de recherche représentant 13,4 millions de dollars ont été approuvés.

⁴⁷ Cf. Rayonnement du triticale, Institut de recherche agronomique d'Addis-Abéba (Ethiopie) août 1972, pour 4 ans : \$8.290 ; amélioration du sorgho, Faculté d'agriculture de l'Université Haile Selassié (Ethiopie), pour 2 ans : \$195.300.

⁴⁸ Détail des allocations à l'aide bilatérale par région et par programme, Documentation de l'A.C.D.I., 1973 ; voir aussi une clause type d'un mémorandum d'entente : "The Government of Canada will assist in the development of (airport facilities) at ... Field as part of its contribution under the [Commonwealth Caribbean Assistance] Programme" (c'est nous qui soulignons).

⁴⁹ Voir, par exemple, en matière d'aide extérieure, *Exchange of Notes between the government of Canada and the government of Israel constituting an Agreement relating to Canadian investments in Israel insured by the government of Canada through E.D.C.*, signé le 1^{er} mai 1972, texte déposé à la Chambre une année plus tard, le 10 mai 1973, et au Sénat le 15 mai 1973 ; ou bien des accords du même ordre signés avec St-Vincent les 27 avril et 8 mai 1972 et avec le Libéria le 24 novembre 1972 ; déposés à la Chambre et au Sénat les 10 et 15 mai 1973 ; cf. aussi les accords signés avec l'Algérie le 18 août 1972 et avec le Brésil le 22 décembre 1972 pour la vente de blé canadien, déposés à la Chambre et au Sénat les 10 et 15 mai 1973 ; voir l'accord de coopération économique et technique signé avec le Cameroun le 15 septembre 1970, déposé à la Chambre et au Sénat le 10 décembre 1970, ratifié le 24 décembre 1971, en vigueur le 24 décembre 1971.

résolution d'approbation, ou enfin par l'adoption d'une loi ⁵⁰. Mais dans le cas des accords d'aide extérieure, nous ne relevons pas de vote de résolutions ni encore moins de loi excepté les lois budgétaires. De plus, les « ententes administratives » de l'A.C.D.I. ne sont pas soumises au Parlement. La Chambre des Communes en discute cependant parfois à l'occasion de questions posées par les parlementaires. Ainsi les accords de prêt — conclus sous la forme d'accords internationaux ou d'entente — intéressent particulièrement certains députés fédéraux comme en témoignent par exemple, les débats de l'année 1972.

V. — LE RÔLE DU PARLEMENT.

En premier lieu, les membres du Parlement demandent simplement des renseignements sur ces accords. Le 19 avril 1972, par exemple, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, en réponse à des questions écrites posées par un député, informe la Chambre du montant de l'assistance bilatérale canadienne au développement du Dahomey (864.000 dollars en dons et 550.000 en prêts), de la Côte d'Ivoire (1,69 millions en dons et 3 millions en prêts), du Mali (193.000 en dons), Maroc (8 millions en dons et 2 millions en prêts), Niger (2,5 millions en dons), Sénégal (3,40 millions en dons, et 2 millions en prêts) et Togo (824.000 en dons et 500.000 en prêts), pour l'année 1971-72. Il donne également des précisions sur la contribution du Canada à la Banque africaine de développement. Le même jour il fournit les chiffres et indique les modalités des prêts consentis à la Jamaïque au cours des cinq dernières années ⁵¹.

De même, le 26 juin 1972, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures donne le détail de deux accords de prêt avec le Nigéria, signés par les deux gouvernements le 4 avril 1972 ⁵². Le même jour le secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie et du Commerce informe la Chambre que deux prêts ont été consentis à Israël par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations. Il s'agit dans ce cas de l'accord du 1^{er} mai 1972. Ces exemples constituent des réponses à des questions écrites des députés.

D'autres membres du Parlement vont plus loin. Ils prennent position à l'égard de cette aide et s'élèvent contre ses modalités. M. Caouette notamment le 22 février 1972 compare le prêt consenti par l'A.C.D.I. récemment à l'Inde, « prêt sans intérêt et pour une durée de soixante ans » à un

⁵⁰ Voir dans JACOMY-MILLETTE, *op. cit.* les développements consacrés au rôle du pouvoir législatif en matière de traité.

⁵¹ *Hansard*, Débats de la Chambre des Communes, 4^e session 28^e législature, p. 1430, questions nos 270-6 ; pour la Jamaïque, question no 328.

⁵² *Ibidem*, p. 3488.

emprunt de la province de Québec au taux d'intérêt de 9,2 pour une durée de vingt-cinq ans.⁵³

Ces interventions sont cependant rares et l'aide extérieure du Canada n'est pas souvent soumise à l'examen de la Chambre, excepté par le biais du vote des crédits budgétaires.

VI. — LA COLLABORATION DES PROVINCES.

Cette collaboration se situe à deux niveaux la participation des provinces à des programmes conjoints et, récemment, la désignation de fonctionnaires provinciaux dans des missions diplomatiques canadiennes dans le cas du Québec. En effet, l'aide extérieure implique la collaboration des provinces dans des domaines qui ou bien relèvent de leurs compétences ou bénéficient d'une expertise particulière de la province considérée. Une illustration de ces ententes provinciales — fédérales est constituée par la coopération en matière d'éducation, domaine de la juridiction provinciale. En 1973-1974, par exemple, le Québec a détaché en Afrique francophone 338 professeurs pour le compte de l'A.C.D.I. D'autre part, des nationaux des pays aidés viennent étudier dans les universités canadiennes.

D'autres domaines sont aussi couverts par ces accords, tel le développement rural, comme en témoigne le projet de développement rural intégré du Rif occidental — Tétouan, — Maroc, qui implique la participation du Québec, aux termes d'une entente Canada-Québec d'août 1970⁵⁴.

À l'égard de l'envoi de fonctionnaires québécois dans les missions diplomatiques canadiennes, notons l'envoi de conseillers en immigration à Beyrouth par exemple, et, fait plus intéressant à souligner, celui d'un conseiller en éducation, avec statut diplomatique, à l'ambassade d'Abidjan, aux termes d'un *modus vivendi* fédéral-québécois de 1970. Ce conseiller en éducation a un double rôle. Il est intégré dans le personnel de l'ambassade et à ce titre relève de l'Union fédérale. Mais il doit également faire rapport au ministre de l'éducation du Québec au sujet des questions qui intéressent cette province. Il s'occupe notamment des coopérants québécois en Côte d'Ivoire et également en Afrique et participe aux conférences internationales sur l'éducation qui se tiennent en Afrique.

⁵³ *Ibidem*, p. 118.

⁵⁴ Québec, ministère des Affaires inter-gouvernementales, greffe des accords ; voir aussi ententes de février 1974 au sujet d'un centre de formation hôtelière en Côte d'Ivoire et du développement des services de santé de base au Sénégal.

Enfin relevons que lors des visites officielles au Canada de représentants des pays en voie de développement des contacts sont également pris avec les autorités provinciales.

À la lumière de ces différents faits, nous constatons, entre 1970 et 1974, une diversité dans les solutions adoptées en matière d'aide extérieure. Les lignes directrices n'étaient pas encore tracées, en particulier au plan juridique, ce qui peut s'expliquer en partie par le fait que les activités du Canada dans ce domaine sont relativement récentes. De plus, la diversification au plan géographique de cette aide est récente, traduisant des objectifs de politique tant interne⁵⁵ qu'externe. Elle pose donc des problèmes nouveaux qui ne peuvent être résolus dans un avenir immédiat. C'est bien l'objectif de la nouvelle stratégie du développement du gouvernement canadien d'apporter des réponses souples qui adhèrent plus étroitement au contexte mouvant du nouvel ordre économique mondial qui reste encore à définir.

⁵⁵ « La politique étrangère du Canada est le prolongement à l'étranger de nos politiques nationales », *Revue annuelle*, ministère des Affaires extérieures, Canada, 1972, p. 5.