

# LE RÔLE DE LA PRATIQUE DANS LA FORMATION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

par A.L.C. DE MESTRAL\*

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	442
I. LA NATURE DE LA COMMUNAUTÉ DES PRATICIENS DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC AFFECTÉ DIRECTEMENT LA PRATIQUE CANADIENNE .....	442
II. LES SUJETS DU DROIT INTERNATIONAL — LA PRATIQUE CANADIENNE MET-ELLE EN DOUTE LES RÈGLES TRADITIONNELLES? .....	444
a. La personnalité internationale des provinces .....	444
b. La représentation provinciale à l'étranger .....	446
c. Les ententes provinciales .....	447
d. La participation provinciale aux organisations internationales .....	449
III. LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE DU GOUVERNEMENT DU CANADA POUR LES ACTES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX? .....	450
IV. LA PRATIQUE CANADIENNE ET LES ACTES UNILATÉRAUX .....	452

---

\* Professeur à l'Université McGill, Montréal, Québec.

## INTRODUCTION

L'objet de ce rapport est de signaler les aspects originaux de la pratique canadienne du droit international. L'auteur a choisi de ne pas faire de synthèse générale de la pratique. Plutôt que de répondre à toutes les questions posées par le rapporteur, il a cru qu'il serait plus intéressant de traiter de ce qui fait l'originalité de la pratique canadienne du droit international public et qui permet de faire valoir certaines thèses quant au rôle de la pratique dans la formation du droit dans ce domaine.

### I. LA NATURE DE LA COMMUNAUTÉ DES PRATICIENS DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC AFFECTE DIRECTEMENT LA PRATIQUE CANADIENNE

Il y a au Canada quelques 40,000 membres des divers barreaux provinciaux. Il y a de plus environ 3,800 personnes qui ont un diplôme de droit sans être inscrites au barreau. Quelques facultés canadiennes dispensent un enseignement en droit international public depuis le 19<sup>e</sup> siècle. Les autres facultés le font depuis au moins 15 ans. La plupart des étudiants en droit ont suivi un cours de droit international public, généralement présenté comme un élément de culture juridique plutôt qu'une matière menant à la pratique<sup>1</sup>.

Si la plupart des futurs avocats et juristes suivent un cours de droit international public, rares sont les facultés où le droit international est au centre de l'enseignement et rares sont aussi les étudiants qui se destinent à la pratique du droit international public. Cette situation résulte de plusieurs facteurs. Le droit international est présenté comme un droit essentiellement applicable aux rapports politiques entre les États et non pas aussi comme un droit gouvernant les relations économiques et commerciales. Les débouchés éventuels mènent surtout à la diplomatie et à la fonction publique. Le marché du travail des avocats et juristes étant fortement axé vers la pratique du droit privé et commercial au Canada, peu de juristes se sont consacrés au droit international public<sup>2</sup>.

1. Voir R. St. J. MacDONALD, "An Historical Introduction to the Teaching of International Law in Canada", Partie I, (1974) XII A.C.D.I. 67; Partie II, (1975) XIII A.C.D.I. 255.

2. Le cas d'Eugène Lafleur, Président du tribunal mixte d'arbitrage dans l'affaire du *Chamizal* de 1911 et agent du Canada dans l'affaire du *l'm Alone* de 1929, avocat célèbre ayant une pratique internationale, est l'exception qui confirme la règle.

Jusqu'aux années 1960 la contribution canadienne au droit international se faisait au niveau universitaire, au niveau diplomatique ou au sein des organisations internationales. Pour ceux qui recherchaient une carrière dans la pratique du droit international public, la seule voie d'accès importante était la diplomatie canadienne ou les organisations internationales<sup>3</sup>. La direction des affaires juridiques, conduite par le conseiller juridique du ministère était l'unique employeur des praticiens du droit international public au Canada jusqu'à 1970, quand le ministère fédéral de la Justice et les Ministères provinciaux des Affaires intergouvernementales ont commencé à engager un certain nombre de spécialistes du droit international. Les juristes du Ministère des Affaires extérieures, fidèles à la vocation de la politique étrangère du Canada, ont développé une expertise dans le domaine de la "diplomatie-juridique", une expertise particulièrement utile au sein de l'O.N.U. et les autres organisations internationales et les conférences internationales. Cette pratique du droit international axée sur la négociation des résolutions et des conventions multilatérales nécessite de l'imagination et une vision à la fois des intérêts du gouvernement et de l'évolution du droit international. L'objet de cette forme de pratique du droit international est surtout de promouvoir le développement de nouvelles règles acceptables au gouvernement canadien. L'expertise acquise par les diplomates canadiens dans ce domaine les a bien servi à l'O.N.U. et aux grandes conférences multilatérales depuis 1946, telles que les conférences de l'O.N.U. sur le droit de la mer.

Le risque posé par cette forme de pratique du droit international est de négliger les problèmes pratiques de mise en oeuvre des nouvelles règles du droit international et parfois de négliger les priorités politiques du gouvernement de l'heure. Pour cette raison, depuis 1970, les délégations canadiennes aux grandes conférences internationales comptent un certain nombre de juristes, également spécialisés en droit international du Ministère de la Justice dont le rôle est de veiller aux problèmes éventuels de mise en oeuvre des règles du droit international dans le contexte particulier des lois et des politiques canadiennes. Étant donné le nombre croissant de traités et conventions internationaux ayant un impact direct sur le processus législatif interne, la présence de ces juristes s'avère de plus en plus nécessaire.

---

3. On peut signaler des juristes tels Horace Read, Juge à la C.I.J., Marcel Cadieux, Alan Gottlieb, Allan Beesley, Léonard Legault, tous conseillers juridiques au Ministère des Affaires extérieures, et John Humphrey au secrétariat de l'O.N.U.

En ce qui concerne les avocats en pratique privée au Canada, très peu sont appelés à oeuvrer dans le domaine du droit international. Cette situation contraste avec celle qui prévaut aux États-Unis où il existe plusieurs cabinets importants à Boston, New York, Philadelphie, Washington, Chicago et San Francisco, capables de fournir des conseils, non seulement sur le droit du commerce international mais aussi sur l'ensemble du droit international. Il est probable que par le passé la résolution de nombreux problèmes de droit international soulevés au Canada dans le domaine commercial ait été confiée aux cabinets américains. Ce n'est qu'au cours des 15 dernières années que les grands cabinets de Montréal et de Toronto se sont rendus compte de l'existence d'une demande importante de services juridiques dans le domaine du droit du commerce international. Il se développe actuellement au Canada une pratique du droit du commerce international, ce qui implique une connaissance du droit international public applicable. On peut donc constater que tardivement et lentement une véritable pratique du droit international se développe au Canada.

L'absence quasi totale de membres du barreau engagés dans la pratique du droit international, contrairement à la situation aux États-Unis et en Europe, a eu pour effet de perpétuer au Canada une fausse vision du droit international public comme domaine abstrait, éloigné de la réalité quotidienne et ayant peu d'influence sur le processus législatif. L'absence de praticiens du droit international et l'absence d'expertise dans ce domaine a de plus desservi la cause du gouvernement canadien dans ses rapports économiques et dans les arbitrages et litiges internationaux qui l'ont opposé à d'autres États.

## II. LES SUJETS DU DROIT INTERNATIONAL — LA PRATIQUE CANADIENNE MET-ELLE EN DOUTE LES RÈGLES TRADITIONNELLES?

### a. La personnalité internationale des provinces

Le Canada est un pays fédéral dont la constitution est marquée par certains aspects unitaires et d'autres aspects décentralisés. La loi organique, les *Lois constitutionnelles* 1867-1982 sont presque silencieuses sur la conduite des relations internationales et la personnalité internationale du Canada et des provinces canadiennes. Cette situation résulte du fait qu'en 1867, au moment de l'établissement de la confédération la Grande-Bretagne avait conservé l'entière responsabilité des relations extérieures du Canada. Le Canada a accédé lentement à la pleine jouissance et au plein exercice de sa personnalité

internationale par un processus fortement influencé par la pratique et les "conventions" constitutionnelles<sup>4</sup>.

Nul ne doute aujourd'hui que le Canada, représenté par le gouvernement fédéral, soit un État indépendant, doté de tous les attributs de la personnalité internationale. Le gouvernement fédéral est d'avis que le résultat de ce long processus d'accession à la personnalité internationale est que le Canada ne possède qu'une seule personnalité internationale et que le gouvernement du Canada en exerce le monopole<sup>5</sup>. Le gouvernement fédéral considère que l'État ne peut posséder qu'une personnalité internationale et que la conduite des relations internationales ne peut pas être fractionnée entre ses parties constituantes, sans fractionner irrémédiablement l'État canadien sur le plan interne et externe. Vu le silence presque total de la constitution sur la conduite des relations internationales, et puisque, selon les conventions constitutionnelles et selon les actes de transfert d'autorité entre la Grande-Bretagne et le Canada, la réception des pouvoirs en matière de relations extérieures s'est faite uniquement en faveur du gouvernement fédéral, seul ce gouvernement peut entretenir les relations diplomatiques avec d'autres États<sup>6</sup>.

Le gouvernement fédéral applique sa politique avec vigueur et parfois avec rigueur depuis vingt ans, malgré la contestation qu'elle soulève de la part de certains gouvernements provinciaux et particulièrement celui de la Province de Québec. Qu'on qualifie ce débat, souvent polémique, de débat purement "politique" ou de querelle interne d'une fédération en quête d'un nouvel équilibre, il est difficile d'ignorer l'évolution des relations entretenues par les provinces canadiennes avec le monde extérieur. La situation actuelle est en évolution constante et de ce fait le seul indicateur fiable est la prati-

- 
4. Participation au Congrès de Versailles et à la S.D.N.; la signature du premier traité canadien en 1923; la reconnaissance de son égalité avec la Grande-Bretagne et les autres pays du Commonwealth en 1931; la déclaration de la guerre indépendamment de la Grande-Bretagne en 1939; sa participation à la fondation de l'O.N.U., et le transfert au Gouverneur Général de tous les pouvoirs résiduels en matière de relations extérieures par les Lettres patentes de 1947.
  5. Voir les deux "livres blancs" du Gouvernement du Canada: l'Honorable P. MARTIN, *Fédéralisme et les relations internationales*, 1968; l'Honorable M. SHARP, *Fédéralisme et Conférences internationales sur l'éducation*, 1969.
  6. Voir les lois adoptées récemment par le Parlement du Canada *Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, S.C. 1976-77, c. 81; *Loi sur les immunités des États*, S.C. 1980-81-82-83, c. 95.

que des gouvernements fédéral et provincial et des gouvernements des États étrangers<sup>7</sup>.

### **b. La représentation provinciale à l'étranger**

Les Provinces canadiennes possèdent de larges pouvoirs législatifs et exécutifs en matière d'éducation, de santé, de politique sociale, d'administration de la justice et aussi en matière de politique économique. En 1983, l'ensemble des dépenses provinciales dépassera le budget fédéral: à certains égards le Canada est un pays fortement décentralisé. Depuis le siècle dernier les gouvernements provinciaux ont senti le besoin d'une représentation à l'étranger. Le Québec a eu un "Agent Général" à Paris en 1882 pendant cinq mois. Cette personne représentait également le gouvernement fédéral. Entre 1908 et 1935 Québec avait un "Agent Général" à Londres. On vit un nouvel essor de la représentation provinciale en 1940, quand fut autorisé un "Bureau" du Québec à New York, et depuis 1960 le Québec a ouvert vingt-cinq "délégations générales", surtout dans les grandes villes commerciales des pays de l'O.C.D.E. L'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont suivi de très près le Québec et leurs délégations à l'étranger égalent souvent celles du Québec en nombre du personnel et en importance.

Certains pays accordent aux représentants provinciaux des privilèges et immunités consulaires. À Paris, l'Agent Général du Québec jouit de certains privilèges et immunités diplomatiques.

Sur le plan des symboles, si important en milieu diplomatique, seuls les membres du gouvernement du Québec se sont vu accorder une réception équivalente à celle réservée à un chef d'Etat lors des visites des premiers ministres du Québec à Paris. Lors des visites des ministres français au Canada une visite à Ottawa est normalement suivie d'une visite à Québec, et une visite à Québec est suivie d'une visite à Ottawa. À la demande du gouvernement fédéral, un séjour au

7. Voir I. BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism*, London, Longmans, 1973, pp. 51 à 64; DIMARZO, "The Legal Status of Agreements Concluded by Component Units of Federal States with Foreign Entities", (1978) XVI A.C.D.I. 197; J.-Y. MORIN, "Treaty-Making: The Position of the Québec Government", (1967) 45 R. du B. Can. 160; E. McWHINNEY, "Canadian Federalism and Foreign Affairs and Treaty-Making Powers", (1969) VII A.C.D.I. 3; G. FITZGERALD, "Educational and Cultural Agreements and Ententes", (1966) 60 Am. J. Int'l. Law 533; J.-Y. MORIN, *Ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, Le Québec, la francophonie et le Monde*, Conférence prononcée devant la Société Québécoise de droit international à l'Université de Montréal, le 28 mars 1983.

Canada comprend aussi une visite dans les autres provinces ayant une minorité francophone appréciable. Plus significatif que ces visites d'ordre protocolaire est le fait que les représentants d'États étrangers croient utile pour des raisons d'ordre strictement pragmatique d'effectuer des visites à certaines capitales provinciales telles que Victoria, Edmonton, Toronto et Québec afin de promouvoir des projets de développement économique. Le gouvernement fédéral demande à être informé à l'avance et tient à participer à ces rencontres, mais ne semble pas nier le droit des gouvernements provinciaux d'avoir des contacts directs avec des États étrangers quand il s'agit de promouvoir l'activité économique d'intérêt commun, tant au Canada qu'à l'étranger. Le gouvernement fédéral intervient quand ces rapports prennent un caractère politique ou diplomatique et perdent leur caractère pragmatique ou fonctionnel. Seule la pratique peut déterminer la ligne de séparation entre les deux.

### c. Les ententes provinciales

Le gouvernement fédéral se considère le seul représentant de la personnalité internationale du Canada, tant du Canada anglais que du Canada français, et nie la capacité des provinces d'entretenir des relations diplomatiques ou de signer des traités avec des États étrangers.

Le gouvernement du Québec soutient que le fait que la grande majorité des canadiens francophones habitent la Province et le fait que 82% de sa population soit francophone justifient des contacts politiques et diplomatiques avec le monde francophone sinon avec tous les États. À l'appui de cette position le gouvernement du Québec note que les *Lois Constitutionnelles* 1867-1982 n'accordent aucun monopole des relations internationales au Parlement et au gouvernement fédéral et que la constitution donne des compétences exclusives et souveraines aux provinces, notamment en matière d'éducation. Le gouvernement du Québec a cherché à entretenir des relations directes avec les pays francophones, surtout avec la France, à signer des traités avec ces pays et à participer directement, à titre d'égalité avec le gouvernement fédéral, à l'Agence de coopération culturelle et technique, fondée à Niamey en 1970. Pour des considérations économiques et fonctionnelles, le gouvernement du Québec cherche à maintenir des liens avec les pays de l'O.C.D.E. et plus récemment avec certains pays de l'Amérique Latine<sup>8</sup>. D'autres provinces, pour

8. À la lumière du discours du ministre responsable, il semble que ces considérations sont aussi d'ordre politique, voir J.-Y. MORIN, *op. cit.*, note 7.

des raisons fonctionnelles et économiques, cherchent des contacts avec des gouvernements étrangers sans que leurs démarches ne possèdent une dimension politique ou culturelle.

Sur le plan des principes il y a impasse entre Québec et Ottawa. Cependant sur le plan de la pratique la réalité s'impose aux deux parties et les principes s'estompent devant la recherche d'un *modus vivendi* qui amène la tolérance et souvent la coopération.

De façon générale le gouvernement du Canada semble prêt à accepter et même à faciliter les contacts entre les provinces et les gouvernements étrangers, pourvu que ces contacts ne prennent, ni en forme, ni en substance un caractère politique ou diplomatique. Par conséquent un premier ministre provincial peut être reçu par un gouvernement étranger afin de promouvoir les intérêts économiques de sa province sans que le gouvernement fédéral ne s'y objecte. Mais une visite marquée par tout le protocole accordée à un chef d'État risque de provoquer une protestation diplomatique canadienne.

Le gouvernement fédéral nie la capacité des gouvernements provinciaux de signer des traités. Cette interprétation tant au plan du droit interne qu'international n'a jamais été soumise au jugement d'un tribunal impartial. Toute tentative d'un gouvernement provincial de signer un traité, au sens du droit international, avec un État étranger est protestée sur le plan interne et sur le plan international par le gouvernement fédéral. Cependant, devant le désir de certaines provinces, et surtout le Québec, de définir leurs rapports avec certains États étrangers de façon stable et précise, et devant la volonté de certains États, surtout la France, de signer des documents définissant la coopération Franco-Québécoise en matière de justice, culture, éducation, agriculture, rapports économiques et commerciaux, le gouvernement fédéral a proposé de légitimer et d'encadrer ces rapports conventionnels par la conclusion "d'accords cadre" avec les États intéressés. Ces accords cadres avec l'État étranger sont antérieurs ou postérieurs à la conclusion d'une entente entre le Québec et cet État. Le ministre québécois responsable des relations intergouvernementales a même affirmé:

"Le Québec n'a pas d'objection à ce que le gouvernement fédéral agisse ainsi, à condition qu'il n'ait pas la prétention de contrôler le contenu des ententes ou de la soumettre à son application"<sup>9</sup>.

Quelle est la nature juridique d'une "entente" ou d'un accord de coopération signé par une province avec un gouvernement étranger? S'agit-il d'un simple "gentleman's agreement" sans statut juridique?

---

9. *Ibid.*



S'agit-il d'un traité régi par le droit international quant à sa forme et son exécution? S'agit-il plutôt d'un simple contrat régi par le droit interne du Québec ou de l'État étranger? S'agit-il d'un texte essentiellement administratif à caractère international mais régi par le droit administratif de la province ou de l'État étranger? S'agit-il du premier exemple authentique d'un contrat sans loi? Fait intéressant, devant toutes ces interrogations, ni le Québec, ni les États étrangers, ni même le gouvernement du Canada ne semblent enclins à rechercher une réponse définitive et contraignante. Au contraire même le Québec, la partie la plus intéressée à prouver que ces accords possèdent le statut d'un traité avance avec grande prudence. La réalité est définie par la pratique. La pratique démontre les limites politiques et juridiques quant à l'action des gouvernements provinciaux. Par contre ces gouvernements continuent à conclure des "accords" ou "ententes", soit avec des États, soit avec d'autres constituantes des États<sup>10</sup>.

#### **d. La participation provinciale aux organisations internationales**

Le phénomène qui pose la question de la personnalité internationale provinciale avec le plus d'acuité est celui de la participation du Québec à l'Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones. L'invitation en 1968 faite directement au Québec de participer de son propre chef à la Conférence des ministres de l'Éducation nationale qui s'est tenue à Libreville fut perçue comme une atteinte à l'unité nationale par le gouvernement fédéral<sup>11</sup>. Le gouvernement fédéral a réagi, soit en demandant de diriger les délégations à ce genre de réunion, soit en demandant que d'autres provinces ayant des populations francophones puissent assister également au même titre que le Québec. Cependant, le gouvernement fédéral s'est accommodé, tant bien que mal, à la réalité de la participation québécoise aux rencontres techniques des pays francophones en matière d'éducation, de jeunesse et de sports. Le gouvernement du Québec, comme le gouvernement fédéral est un "gouvernement participant" à l'Agence de coopération culturelle et technique. Par contre il est à noter que les tentatives d'ériger l'Agence en véritable organisation politique des États francophones sont actuellement bloquées par l'absence d'en-

---

10. Voir Accord de Coopération signé le 3 novembre 1982 entre le Québec et la Communauté française de Belgique, (1983) 2 *Documents juridiques internationaux* 174; Entente sur les précipitations acides, signée en 1982, entre le Québec et l'État de New York, (1982) 1 *Documents juridiques internationaux* 132.

11. Voir *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*, Livre Blanc du Gouvernement du Canada (1969).

tente entre le Québec, le gouvernement fédéral et la France sur le statut et le mode de participation direct du Québec à ce "Commonwealth" francophone.

Outre les organisations de la "francophonie", le Québec et certaines autres provinces demandent de participer aux rencontres et aux organisations internationales qui traitent des sujets relevant de leur compétence législative<sup>12</sup>. Le gouvernement fédéral facilite cette participation mais exclusivement à titre de représentant du Canada au sein d'une délégation canadienne. Aucune participation indépendante n'est admise, et aucun cas de participation indépendante aux agences spécialisées de l'O.N.U. ne peut être signalé.

En guise de conclusion il semble que la pratique dans ce domaine tende à indiquer que les provinces canadiennes possèdent une certaine personnalité internationale. Cette pratique est en pleine évolution mais elle ne s'accorde complètement, ni aux thèses du Québec, ni à celles du Gouvernement du Canada et il est difficile de la concilier complètement avec les règles du droit international public touchant la personnalité internationale. Il est trop tôt pour affirmer que la pratique influencera l'évolution du droit international public dans ce domaine, par contre l'hypothèse d'une telle influence ne peut pas être écartée.

### III. LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE DU GOUVERNEMENT DU CANADA POUR LES ACTES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX?

Les provinces canadiennes possèdent des pouvoirs législatifs souverains dans les limites de leurs compétences respectives. Les législatures et gouvernements provinciaux peuvent agir en violation du droit international<sup>13</sup>. Dans ce cas est-ce que le gouvernement fédéral est responsable en droit international ou est-ce que le gouvernement provincial porte le fardeau de la responsabilité? Si l'on retient cette deuxième hypothèse comment peut-on contraindre la province à assumer cette responsabilité?

La pratique dans ce domaine est marquée par une profonde ambiguïté. D'une part le gouvernement fédéral réclame le monopole de la personnalité internationale sur le plan interne, et sur le plan

12. U.N.E.S.C.O.-éducation, O.M.A. agriculture; O.M.S. santé; G.A.T.T. politique économique, *Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer*, etc.

13. Par exemple, en agissant à l'encontre des règles du G.A.T.T. ou en causant des dommages à l'environnement d'un État étranger.

externe le Canada, comme tout autre État, est soumis à la règle que nul ne peut invoquer des difficultés constitutionnelles internes pour éviter sa responsabilité internationale. De plus il ne semble pas y avoir de procédure internationale adéquate pour assurer la poursuite d'une province canadienne pour un délit international. D'autre part, le gouvernement fédéral ne semble jamais avoir admis quelque responsabilité que ce soit pour les actes provinciaux en violation du droit international. Donc un cas récent de plainte contre les lois provinciales en matière de relations de travail devant le B.I.T., le gouvernement fédéral s'est empressé de demander aux autorités provinciales d'y répondre et il a facilité leur présence devant les instances appropriées de l'organisation.

Le gouvernement fédéral a toujours soutenu que les provinces ne sont pas liées par l'Accord général sur les tarifs douaniers de 1947, "G.A.T.T.", et au cours du "Tokyo Round" le gouvernement fédéral a essayé d'adopter la même attitude. En ce qui concerne certains accords précis, tel le Code sur les marchés publics de 1979, le gouvernement fédéral semble avoir réussi. Par ailleurs, lorsque les principes généraux interdisant certaines formes de subventions à l'exportation telles que définies à l'Accord de 1979 sur les subventions et mesures compensatoires et sur l'Anti-Dumping sont en cause, il est clair que les actes des gouvernements provinciaux peuvent provoquer des mesures de rétorsion de la part des États étrangers<sup>14</sup>. Les politiques des monopoles de la vente des boissons alcooliques provinciales ont souvent suscité les plaintes de la part des pays producteurs notamment de la France et de l'Écosse<sup>15</sup>.

Le cas concret le plus intéressant est celui de l'accord entre le Canada et les États-Unis sur l'aménagement du fleuve Columbia<sup>16</sup>. Afin de réaliser la construction sur le fleuve de plusieurs barrages hydroélectriques destinés à combler des besoins énergétiques aux États-Unis, la coopération de la Province de la Colombie-Britannique était essentielle. La Colombie-Britannique n'étant pas partie au traité, les gouvernements provincial et fédéral ont conclu un accord par lequel la Province s'est engagée à assurer la construction des

---

14. Voir U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, Final Affirmative Countervailing Duty Determination, Railcars from Canada, 14 février 1983, 48 Federal Register 6569.

15. BERNIER, "Le GATT et le problème du commerce d'État dans les pays à économie de marché: le cas du monopole provincial des alcools au Canada", (1975) XIII A.C.D.I. 98, 138.

16. 1964 Rec. T.C. n. 2.

barrages nécessaires et à dédommager le gouvernement fédéral de sa responsabilité internationale vis-à-vis les États-Unis en cas d'inexécution par la Province. Cet exemple indique que le gouvernement fédéral se croit responsable de la violation d'un traité même si la violation résulte du fait de province. Par contre en cas d'une violation d'une règle non conventionnelle du droit international et surtout en cas d'acte délictuel d'une province, il n'est pas assuré que le gouvernement fédéral accepterait la responsabilité internationale<sup>17</sup>. A une époque où l'on se préoccupe de plus en plus des dommages causés à l'environnement d'autres États et de la responsabilité des États pour de tels dommages, la politique canadienne reflète une ambiguïté profonde. Encore une fois les règles du droit international conçues largement en fonction des États unitaires correspondent mal à la situation des États fédéraux, c'est du moins l'expérience canadienne.

#### IV. LA PRATIQUE CANADIENNE ET LES ACTES UNILATÉRAUX

Le Canada, n'étant ni une grande puissance, ni un membre d'un important bloc d'États, se croit généralement mieux servi par le respect du droit international que par sa violation. Le Canada préfère promouvoir la modification du droit international par voie de négociation et de préférence multilatérale puisqu'il n'a pas la force militaire ou économique d'imposer ses choix à la communauté internationale. Cependant en 1970 le Canada s'est vu obligé de poser un geste unilatéral dans le but de faire évoluer le droit international. Cet acte en soi n'a pas changé le droit international mais il a provoqué un débat au sein de la communauté internationale qui a débouché sur un changement important.

Le Parlement canadien a adopté en 1970 une *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*<sup>18</sup>. L'objet de cette Loi était de réglementer la conception, la construction, l'équipement et la manutention des bâtiments naviguant dans un rayon de 100 milles marins de la côte de l'archipel arctique canadien. En l'absence de règles et de pratiques internationales touchant ces questions, le gouvernement canadien jugea qu'il était impérieux de les imposer afin de préserver le milieu marin exceptionnellement fragile des eaux arctiques. Seize

17. Voir COHEN, "Some Legal and Policy Aspects of the Columbia River Dispute", (1958) 36 *R. du B. Can.* 25; BOURNE, "The Columbia River", (1959) 37 *R. du B. Can.* 444; CASTEL, *International Law*, (3<sup>e</sup> éd.), 1976, p. 419.

18. S.R.C. 1970, (1<sup>er</sup> supp.), c. 2.

États protestèrent l'adoption de cette mesure, alléguant une violation de la liberté de navigation en haute mer et l'illégalité de l'imposition de telles mesures dans une zone de 100 milles sans l'accord des États intéressés. Le gouvernement canadien répondit dans une série de déclarations à l'effet que cette action unilatérale était justifiée en droit international comme mesure d'auto-protection dans l'absence ou l'insuffisance des règles du droit international<sup>19</sup>. Le gouvernement canadien était d'avis que le droit international omettait de régir une dimension importante des relations internationales en n'ayant pas de règles destinées à assurer la protection de l'environnement.

Le gouvernement canadien n'a pas cédé devant ces protestations et au cours de la décennie suivante a déployé un effort intense de diplomatie juridique destiné à justifier son acte unilatéral au sein de la Troisième Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer et au sein de l'O.M.C.I. et d'autres conférences internationales. Ces efforts furent couronnés de succès. D'une part, les mesures canadiennes paraissent raisonnables et nécessaires aux yeux des experts en matière de navigation, et d'autre part à cause de l'évolution du droit international, marqué par la Convention de Londres de 1972 sur l'immersion des déchets à la mer, par la Convention de l'O.M.C.I. de 1973 sur la prévention de la pollution par les navires et surtout par le développement d'un consensus au sein de la Troisième Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer. Le texte de la Convention sur le droit de la mer comprend l'article 234 qu'il est intéressant de reproduire:

**"Zones recouvertes par les glaces**

Les États côtiers ont le droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive, lorsque des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse, et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible. Ces lois et règlements tiennent dûment compte de la navigation, ainsi que de la protection et la préservation du milieu marin sur la base des données scientifiques les plus sûres dont on puisse disposer".

Bien que l'acte unilatéral en soi ne suffise pas pour changer le droit international, cette expérience démontre que, s'il est suivi par des négociations internationales appropriées, il peut certainement provoquer des changements.

---

19. Voir CASTEL, *International Law*, (3<sup>e</sup> éd.) 1976, p. 796.