

Réflexions sur la valeur juridique des ententes du Québec

Annemarie Jacomy-Millette

Volume 1, 1984

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1101575ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1101575ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Jacomy-Millette, A. (1984). Réflexions sur la valeur juridique des ententes du Québec. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 1, 93–104.
<https://doi.org/10.7202/1101575ar>

Réflexions sur la valeur juridique des ententes du Québec

Annemarie JACOMY-MILLETTE *

La question de la personnalité internationale des États fédérés, *länder* allemands, cantons suisses, républiques fédérées soviétiques, voire communautés et régions belges, et provinces canadiennes, a fait l'objet de nombreux commentaires. De cette personnalité internationale dépend la capacité de conclure les traités internationaux. Ce sujet capital, qui nous occupe plus particulièrement ici, nous l'avons précédemment abordé ailleurs¹, comme l'ont fait également plusieurs de nos collègues québécois, canadiens et étrangers². Nous ne proposerons ici

* Présidente du Conseil canadien de droit international; du Service de la recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa.

1. Voir A.M. JACOMY-MILLETTE, *L'introduction et l'application des traités au Canada* (1971); *Treaty Law in Canada* (1975); « L'État fédéré dans les relations internationales contemporaines: le cas du Canada », (1976) 14 *A.C.D.I.* 3; « Aspects juridiques des activités internationales du Québec », dans P. PAINCHAUD (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, (1977), pp. 515-544.
2. Voir L. DI MARZO, *Component Units of Federal States and International Agreements* (1980); I. BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism* (1973); J. BROSSARD, A. PATRY et E. WEISER, *Les pouvoirs extérieurs du Québec* (1967); J.-Y. MORIN, « La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé », (1965) 3 *A.C.D.I.* 127; L. WILDHABER, *Treaty-Making Power and Constitution: An International and Comparative Study* (1971), ainsi que la bibliographie dans A.M. JACOMY-MILLETTE, *Treaty Law in Canada*, *supra*, note 1, pp. 305-320.

que quelques réflexions sur les divergences d'opinion touchant la personnalité internationale des États fédérés, les traités qu'ils concluent et, plus spécifiquement, les ententes du Québec.

I. — LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE DES ÉTATS FÉDÉRÉS

Que signifie le terme « personnalité internationale » ? C'est l'« aptitude à être titulaire de droits et tenu d'obligations, selon le droit international » ou la capacité d'être titulaire de droits internationaux³. L'État est le sujet essentiel du droit international public. Il a la pleine personnalité internationale, c'est-à-dire la personnalité juridique en droit international.

L'État fédéré a-t-il la personnalité internationale ? Les auteurs diffèrent d'opinion. Nous renvoyons à ce sujet aux traités spécialisés et nous nous limiterons à quelques exemples. Ainsi, pour Sir G. FitzMaurice, les États membres d'une union fédérale ne sont pas des États au sens international du mot. Il ajoute qu'ils ne possèdent aucune personnalité internationale distincte de celle de l'union fédérale à laquelle ils appartiennent⁴. Plus nuancée est la position de J. Verhoeven, pour lequel il s'agit plus d'une construction abstraite que de volontés étatiques explicitement déclarées⁵.

Par contre, d'autres juristes estiment que les États fédérés « peuvent conserver une personnalité internationale » (Chs. Rousseau, L. Cavaré, W. Leisner), ou même en avoir une, cependant limitée (Sir. H. Lauterpacht, O.J. Lissitzyn, D. Ruzié, I. Brownlie)⁶. D'autres encore déclarent qu'il s'agit de phénomènes exceptionnels ou de survivances en voie de disparition (P. Reuter, P. Guggenheim)⁷.

3. *Dictionnaire de la terminologie du droit international* (1960), p. 447; voir G. SCHWARZENBERGER et E.D. BROWN, *A Manual of International Law* (6^e éd., 1976), p. 53; et voir aussi *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1949, p. 174.

4. Voir (1956) 2 *A. Comm. D.I.* 121, par. 11, et (1958), 2 *A. Comm. D.I.* 33, par. 26.

5. *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine: les relations publiques internationales* (1975), p. 169.

6. Voir, par exemple, H. LHATERPACHT, *Oppenheim's International Law* (8^e éd., 1966), vol. I, p. 175, ainsi que nos commentaires dans *L'introduction et l'application des traités au Canada*, *op. cit.*, *supra*, note 1, pp. 84 et ss.

7. Voir P. REUTER, « Confédération et Fédération: vetera et nova », dans *Mélanges offerts à Charles Rousseau* (1974), p. 201, et P. GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, t. 1^{er} (1953).

Quelle est en effet la nature de ces activités internationales ? L'État fédéré agit-il en son nom propre et y a-t-il immédiate internationale ? Ou bien est-il agent ou mandataire de la Fédération ?

Quels sont les critères de cette aptitude ou de cette capacité ? La doctrine cite généralement la notion de *souveraineté* liée à celle d'indépendance, ou le concept de compétence internationale lié à l'effectivité, ou encore la responsabilité, la reconnaissance, la réciprocité⁸. Les points d'interrogation sont toujours valables aujourd'hui.

II. — LA CONCLUSION DES TRAITÉS PAR LES ÉTATS FÉDÉRÉS

C'est la question qui, en fait, a été au centre des discussions sur la personnalité internationale des États fédérés. En effet, aujourd'hui, mis à part l'exemple soviétique, c'est le seul problème dont traitent les constitutions de quelques fédérations même si, dans le passé, elles envisageaient parfois également la représentation internationale.

Rappelons la définition des traités : ce sont des accords conclus entre sujets du droit international et régis par ce droit. Depuis la fin des années soixante, la question des traités internationaux est régie à la fois par le droit conventionnel international et la coutume internationale. La convention sur le droit des traités adoptée en 1969 est le résultat de longues années d'études de la part de la Commission de droit international des Nations Unies qui a présenté à l'Assemblée générale, en 1966, un projet d'articles sur cette question. Ce projet fut modifié au cours de deux sessions d'une conférence diplomatique internationale tenues à Vienne en 1968 et 1969. Dans le projet de 1966 figurait la disposition suivante, à l'article 5, alinéa 2 :

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

Cette clause fut supprimée dans le projet final malgré l'opposition soviétique et grâce, en particulier aux pressions de la délégation canadienne. Comme nous le soutenions déjà en 1971, dans *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, ce texte semble bien indiquer qu'il existait à l'issue des nombreuses discussions de la Commission un accord entre les juristes participant aux travaux pour attribuer

8. Voir *supra*, note 6.

aux entités juridiques composant les fédérations une compétence dans l'ordre international.

Cette capacité est inscrite dans les faits⁹. Les constitutions de plusieurs fédérations, Suisse, Allemagne fédérale, États-Unis, l'Union soviétique, le prévoient¹⁰. Citons seulement deux exemples. En Suisse, comme on le sait, les Cantons ont le droit de conclure certains traités, en concurrence cependant avec la Fédération, qui peut agir sans leur consentement. Il s'agit d'une compétence exceptionnelle sur des sujets d'intérêt local ; elle est exercée par l'intermédiaire de la Fédération. La constitution soviétique reconnaît aux Républiques fédérées le droit d'être parties à un traité international. En fait, les États fédérés des deux Fédérations sont liés par des traités avec des gouvernements étrangers, en majorité bilatéraux pour la Suisse, multilatéraux pour l'U.R.S.S.

Le problème n'est cependant pas juridique, mais politique. Comme le déclarait Pr Reuter en 1974,

C'étaient des préoccupations politiques très précises qui présidaient à la discussion [... sur l'article 5(2) du projet d'articles sur le droit des traités]. Il est bien clair que ce sont les problèmes politiques très concrets de l'U.R.S.S. et du Canada qui ont commandé les développements¹¹.

Si le politique l'emporte sur le droit, il n'en demeure pas moins qu'une question juridique se pose : quel ordre juridique décide de cette capacité des États fédérés, l'interne (la Constitution) ou l'international ? Les uns renvoient à ce dernier, les autres renvoient aux normes constitutionnelles, tel le soviétique G.I. Tunkin¹². La majorité des auteurs estiment cependant qu'il faut tenir compte des deux ordres juridiques, interne et international. Ainsi s'exprime E. Jiménez de Aréchaga :

9. « The justification for this provision was that there were examples in State practice of treaties concluded by member states of certain federal Unions with foreign States in virtue of powers conferred upon them by the relevant constitutional of the federal Union concerned » : voir T.O. ELIAS, *The Modern Law of Treaties* (1974), p. 19.

10. Voir DI MARZO, *op. cit.*, *supra*, note 1, et BERNIER, *op. cit.*, *supra*, note 1.

11. Voir REUTER, *loc. cit.*, *supra*, note 6.

12. *Droit international public* (1965).

La capacité d'agir d'un État membre est déterminée non seulement par la Constitution de l'État fédéral, mais aussi par le fait que d'autres États acceptent de conclure des traités avec l'État membre ¹³.

Ainsi deux critères sont applicables. La capacité des États fédérés doit être établie par la Constitution, d'une part. Elle doit être reconnue par la communauté internationale (autonomie effective ou reconnaissance par les États tiers), d'autre part. Les deux ordres juridiques s'interpénètrent.

La règle générale, de ce fait, est l'attribution de la compétence plénière à la Fédération. Le droit international reconnaît cependant la possibilité d'une participation des États fédérés. Le problème des activités internationales des États fédérés, évoqué précédemment d'une manière globale, consiste ici à qualifier la nature de ces activités. L'État fédéré agit-il en son nom propre ou comme organe de la fédération (Elias), mandataire (Fitzmaurice), délégué (Guggenheim)? Cela revient à chercher qui est lié et, de ce fait, responsable. « Le traité liera l'État constituant non pas en tant que tel, mais seulement en tant que partie de la Fédération, qui ne saurait en être distinguée », répond Fitzmaurice ¹⁴. Pour le professeur australien J. Crawford, il ne s'agirait que d'une présomption ¹⁵.

Nous avons tenté de donner brièvement les grandes lignes de l'état du droit aujourd'hui. Qu'en sera-t-il demain? Le traité international est en un sens en mutation. La distinction s'estompe entre le traité international et les autres formes d'engagements internationaux. On peut évoquer les contrats internationaux qui lient les États et les multinationales privées ou publiques, les accords de coopération inter-services passés par les organisations internationales.

Le traité ne régit plus seulement les rapports entre États. Il couvre aussi aujourd'hui d'autres personnes internationales, organisations internationales, individus, et déjà, dans une certaine mesure, les multinationales dans le domaine des relations commerciales internationales.

13. *Id.*, 12^e séance, p. 73 DOC. N.U. A/CONF. 39/SR. 12 (1969).

14. Voir *supra*, note 4.

15. Voir J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law* (1972), p. 293.

III. — LES ENTENTES DU QUÉBEC

De nombreux auteurs ont écrit sur ce sujet. La doctrine juridico-politique est abondante et les arguments bien connus. Rappelons-en les grandes lignes.

Le Canada, État fédéral, a acquis la pleine souveraineté internationale au début des années trente, après la Première Guerre mondiale, c'est-à-dire en réalité à une époque relativement récente. Trente ans après, dans ce monde marqué par la multiplication des acteurs internationaux — organisations internationales, multinationales, nouveaux États du Tiers-Monde, micro-États —, une controverse s'engageait entre la Fédération et le Québec sur les activités internationales des provinces, en particulier sur la conclusion des traités internationaux. La question des rapports directs du Québec avec les États à travers le monde s'inscrit, en effet, dans la dimension de la politique étrangère du Canada.

Dans le passé, le terme « politique étrangère » évoquait essentiellement les questions de sécurité, la dichotomie paix et guerre. Aujourd'hui cependant, et avec plus de force dans le système international en profonde mutation des années 80, la politique étrangère d'un pays a une acception beaucoup plus large. Elle couvre des domaines variés : sécurité nationale et collective, commerce, investissements étrangers, habitat, environnement, énergie, problème sociaux, etc. Les objectifs se sont diversifiés. De plus, le cadre géographique s'élargit : de national, il devient bilatéral, régional et mondial. Les politiques publiques locales, nationales et internationales s'interpénètrent ; elles sont le reflet de changements structurels comme l'internationalisation des différents champs d'activité (commerce, travail, par exemple) et le virage technologique ; et de changements conjoncturels (crises économiques notamment) ; elles sont alors discutées dans les forums internationaux et parfois transcrites dans des conventions internationales élaborées dans des conférences diplomatiques.

Les politiques publiques économiques, à mi-chemin de la décennie 80, sont prioritaires. Elles s'insèrent dans le quotidien vécu et planifié de l'État, secteur public, privé et individus. Le Québec est directement impliqué. Il devient un acteur international dans les relations économiques, en particulier dans le cadre des contacts avec les États-Unis et la Francophonie.

Les activités extérieures du Québec sont de deux ordres, le transnational et l'officiel. Le premier aspect ne crée pas de problèmes majeurs ;

la liste de contacts provinces-États des États-Unis est longue et s'adapte sans difficultés aux conditions géographiques, politiques et économiques. De nombreux auteurs en ont fait la compilation ou l'analyse. Les relations officielles du Québec avec l'étranger sont souvent source de conflits lorsqu'elles sont directes et assumées publiquement. Les possibilités de conflit sont aggravées par l'ambiguïté du cadre juridique en matière de politique étrangère et, de ce fait, en matière de conclusion des traités internationaux. À cet égard, deux plans sont à envisager, la conduite de la politique étrangère et sa gestion ou mise en œuvre au plan interne. Jusqu'aux années 60, le premier point ne faisait pas véritablement problème au niveau des relations fédérales-provinciales. Par contre, le deuxième mettait en cause la répartition des compétences entre les autorités fédérales et provinciales posée par une Constitution adoptée en 1867 et, partant, bien dépassée par les transformations du système international et de l'environnement national. L'entente fédérale-provinciale s'imposait ou, à défaut, l'arbitrage judiciaire, parfois prélude à un arrangement politique.

Il convient d'en tracer les grandes lignes. La *Loi constitutionnelle de 1867* ne traite pas de la répartition des compétences en matière internationale, à part son article 132 qui, dépouillé de son contexte historique, n'est plus applicable. En effet, il réglemente seulement la mise en œuvre interne des obligations engendrées par la conclusion des traités d'Empire, qui relevaient alors de la compétence de la Couronne impériale, c'est-à-dire en fait de l'Exécutif britannique. Depuis 1867, le Canada a acquis la souveraineté internationale, plus précisément entre 1919 et 1931, c'est-à-dire entre le Traité de Versailles et le Statut de Westminster, selon les termes mêmes du renvoi à la Cour suprême du Canada dans l'affaire des *droits miniers sous-marins* de 1967¹⁶.

Pendant les amendements constitutionnels n'ont pas traité de cette question. En l'absence de dispositions constitutionnelles expresses, la conclusion des traités relève des pouvoirs de prérogative royale. Ces pouvoirs appartiennent au monarque. Ils sont exercés par l'Exécutif canadien, c'est-à-dire par le cabinet fédéral. Cette solution a reçu l'aval judiciaire de la Cour suprême du Canada qui reconnaît à la seule

16. *In the Matter of a Reference by the Governor General in Council Concerning the Ownership and Jurisdiction over Offshore Mineral Rights as set out in order in Council P.C. 1965-75, [1967] S.C.R. 72* [ci-après dénommé le *Renvoi relatif aux droits miniers sous-marins*].

Fédération la souveraineté extérieure ou internationale dans son avis de mars 1984 sur le plateau continental terre-neuvien¹⁷.

Mais une partie de la doctrine fait observer que la Couronne se présente au plan interne sous deux aspects, fédéral et provincial. Une question fondamentale se pose : Y a-t-il partage du pouvoir de prérogative entre la Couronne chef du Canada et la Couronne chef des provinces et partage de l'exercice de ce pouvoir entre les deux niveaux de gouvernement, le fédéral et le provincial, correspondant à la répartition des compétences législatives tracée par la Constitution ? En d'autres termes, le Québec peut-il conclure ses propres accords internationaux régis par le droit international en invoquant les pouvoirs de prérogative de la Couronne ?

Deux *livres blancs* du gouvernement fédéral, publiés en 1968, établissent la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral dans la conduite de la politique étrangère du Canada et, en particulier, son pouvoir exclusif de conclure les traités¹⁸. Il se fonde sur le droit constitutionnel canadien, le droit international et la pratique internationale. Ce droit constitutionnel canadien est principalement l'interprétation judiciaire, au plus haut niveau, des textes sur la répartition des pouvoirs et compétences entre les trois pouvoirs, l'exécutif, le législatif et le judiciaire au même niveau de gouvernement, le fédéral, et entre les deux niveaux de gouvernement, le fédéral et le provincial¹⁹. L'appel au droit international comprend les normes conventionnelles coutumières et générales. La pratique des États fédéraux clôt l'argumentation.

Cette position fut contestée au milieu des années 60 par le gouvernement libéral du Québec de J. Lesage, suivi en cela par les gouvernements d'Union nationale de D. Johnson et J.-J. Bertrand et, dans un contexte différent, par le gouvernement péquiste de R. Lévesque. C'était dans la foulée de la « révolution tranquille » et des revendications « nationales » du Québec tendant à l'affirmation d'une spécificité à la fois culturelle, politique et économique, et tant sur son territoire que dans le prolongement de ses compétences et intérêts à l'extérieur. Il s'agissait alors de la conclusion d'ententes culturelles et de coopération avec la France.

17. *Renvoi relatif au Plateau continental de Terre-Neuve*, [1984] 1 R.C.S. 86.

18. Voir Gouvernement du Canada, *Fédéralisme et relations internationales* (1968) et *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation* (1968).

19. *Francis v. The Queen*, [1956] S.C.R. 618, 625 ; *Renvoi relatif aux droits miniers sous-marins* et *Renvoi relatif au Plateau continental de Terre-Neuve*, *supra*, notes 16 et 17.

Le gouvernement du Québec, dans un document de travail de 1968²⁰ appuie sa position juridique sur des arguments externes et internes, en donnant une interprétation contraire aux textes, au corps des décisions judiciaires et à la pratique internationale²¹.

Parmi les autres provinces, celles qui sont les plus riches, aujourd'hui ou demain en potentiel, industrialisées ou importants producteurs de ressources naturelles, ont suivi partiellement le Québec, mais avec une approche différente. Elles ne se placent pas sur le plan du droit mais des faits, c'est-à-dire du concret. Elles ne contestent généralement pas aux autorités fédérales la capacité et la suprématie en matière de politique étrangère du Canada dans sa traduction formelle ou officielle.

Elles demandent néanmoins à être associées au processus décisionnel, c'est-à-dire à la formulation et à la gestion de la politique étrangère du Canada dans les domaines qui relèvent de leur compétence législative ou qui — c'est essentiel — touchent à leurs intérêts jugés prioritaires. Ces intérêts sont d'ordre économique, au sens large du terme : contrôle des ressources naturelles, politiques en matière d'investissements étrangers, fiscalité, commerce international. L'intervention des gouvernements dans l'économie, qu'elle soit directe au moyen du secteur public ou indirecte par une réglementation en croissance exponentielle et parfois peu rationnelle, devient une réalité quotidienne. Or l'aspect économique revêt une dimension internationale prioritaire.

Peut-on concevoir pour l'avenir, avec les difficultés que la réalisation de ce projet comporte, une place pour la Couronne provinciale, québécoise en l'espèce, dans le système international, pour la conclusion de traités internationaux ?

Depuis le milieu de la décennie soixante, le Québec et les autres provinces devenus quasi-acteurs internationaux (l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique, et plus récemment la Saskatchewan) ont passé un grand nombre d'accords, arrangements ou ententes avec des gouvernements, et d'autres entités, étrangers. Des déplacements de personnes, mouvements de capitaux, échanges commerciaux, financiers, technologiques, touristiques, culturels, des consultations orales et écrites, arrangements ou accords, unissent individus, groupements privés et entités

20. Gouvernement du Québec, *Document de travail sur les relations avec l'étranger*, 5 février 1969.

21. *Maritime-Bank in Canada (Liquidators) v. The Receiver General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Bonanza Creek Gold Mining Company Ltd v. The King et al.*, [1916] A.C. 566.

publiques à travers la longue frontière canado-américaine²². Mais les contacts ne se limitent pas au continent canado-américain, y compris le Mexique. Ils englobent des pays européens, asiatiques, latino-américains et africains ou leurs subdivisions territoriales²³. Ils couvrent des domaines d'ordre administratif, économique, financier, technique, social et judiciaire, comme la construction et l'entretien des ponts, la réglementation routière, la protection contre les feux de forêt, l'agriculture, le développement économique, la science et la technologie, la sécurité sociale, la santé, les pensions alimentaires, les droits de succession, l'éducation.

Par ailleurs, deux procédés sont utilisés par le gouvernement central pour encadrer les ententes québécoises. Une mesure législative ou exécutive autorise la conclusion de l'accord. Dans le premier cas, il s'agit d'une loi d'habilitation. Dans le deuxième, d'un accord-cadre. La valeur juridique des accords ainsi passés par le Québec n'est pas claire. Sont-ils des accords internationaux ? Et si la réponse est affirmative, le Québec agit-il, dans ce cas, au nom de la Fédération ou en son nom propre ? La doctrine canadienne n'est pas unanime, comme le montrent les ouvrages de I. Bernier et L. Di Marzo. Dans une décision récente de la Cour d'appel du Québec, du 4 avril 1984, une entente judiciaire conclue d'une façon formelle entre le Québec et la France est qualifiée de simple arrangement administratif entre deux juridictions compétentes, et non d'accord juridique régi par le droit international²⁴.

Le gouvernement fédéral précise en octobre 1981 que les ententes provinciales sont de simples arrangements administratifs et ne constituent pas des traités. Dans l'hypothèse de l'accord-cadre, les deux instruments, le traité international et l'entente passée en application du traité, doivent comporter une clause précisant que l'entente n'est pas un traité international²⁵.

22. Voir R.F. SWANSON, *The U.S. Canada Relationship at the State Provincial Level* (1976).

23. Voir A. M. JACOMY-MILLETTE, « Rapport canadien », (1984) 17 *R.B.D.I.* 68.

24. *Bazylo c. Collins*, (1985) 11 D.L.R. (4th) 679 (Qué. C.A.).

25. Voir L. LEGAULT, « La pratique canadienne en matière de droit international public en 1981 au ministère des Affaires extérieures », (1982) 20 *A.C.D.I.* 282, aux pp. 298-299.

Au double plan politique et juridique, il convient donc de tracer une distinction entre les nombreuses relations *transnationales* ou officieuses des provinces canadiennes, en particulier du Québec qui nous intéressent ici, en majorité orientées vers les États américains, et les relations *internationales* ou officielles avec les gouvernements étrangers ou leurs subdivisions politiques. Si les premières imposées par la géographie ne créent pas de véritables problèmes — car elles ne constituent pas des traités internationaux — la deuxième catégorie de rapports est source de conflits entre la Fédération canadienne et ses propres subdivisions politiques, en particulier dans le cas du Québec.

Des difficultés apparaissent aussi à la deuxième phase, celle de l'exécution des engagements internationaux. Une fois le traité conclu, il convient de l'appliquer et, le cas échéant, dans la sphère interne. Or au Canada, pays de tradition britannique, si le droit coutumier international fait partie du droit interne (*is part of the law of the land*), en revanche, les traités internationaux n'ont pas « force de loi ». Les traités qui modifient le droit interne ou impliquent l'adoption d'une législation pour leur mise en œuvre doivent se conformer aux principes de la répartition constitutionnelle des compétences législatives. Chaque province est, en un sens, « souveraine » dans sa sphère de compétence législative, avec les réserves de compétences communes assorties de la prépondérance fédérale et de la compétence résiduelle attribuée au Parlement fédéral, couvrant les questions d'intérêt « national » et les zones grises.

Si, à la fin des années trente, l'image, tracée par Lord Atkin au Comité judiciaire du Conseil privé²⁶, des compartiments législatifs « étanches » de la Fédération et des provinces, semblait une réponse adéquate, elle laissait cependant déjà dans l'ombre certains domaines nouveaux et certaines solutions. De plus, cette image même semble se transformer dans l'interprétation de la Cour suprême du Canada qui reconnaît un seul acteur international, la Fédération, dans la sphère internationale, et un seul niveau responsable des obligations internationales du Canada, le fédéral. En effet, le Canada ne peut obliger une province à assumer les obligations internationales qu'il contracte par traité à moins d'une décision judiciaire dans ce sens. Cela signifie-t-il que le Parlement canadien pourra, demain, légiférer dans un domaine de compétence provinciale, non seulement en cas de défaillance des provinces, mais également à l'encontre de leur volonté, pour la mise en

26. [1937] A.C. 326.

œuvre interne des traités? La réponse n'est pas encore donnée définitivement, même si la Cour suprême du Canada, dans les *obiter dicta* contenus dans deux affaires relativement récentes,²⁷ semble s'engager dans cette direction, suivant en cela les derniers développements de la Haute Cour de l'Australie²⁸.

27. *MacDonald v. Vapor Canada Ltd*, [1977] 2 R.C.S. 134 et *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112.

28. *The Commonwealth v. State of Tasmania*, (1983) 57 A.L.J.R. 450, 46 A.L.R. 625.