



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

ÉTUDE GÉNÉRALE



Le processus de conclusion des traités au Canada

Publication n° 2008-45-F
Le 24 novembre 2008
Révisée le 8 mai 2018

Laura Barnett

Division des affaires juridiques et sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les **études générales** de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2018

Le processus de conclusion des traités au Canada
(Étude générale)

Publication n° 2008-45-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	POUVOIR EN MATIÈRE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX	1
3	LE PROCESSUS DE CONCLUSION DE TRAITÉS.....	2
3.1	Négociations	2
3.2	Signature.....	2
3.3	Ratification et mise en œuvre	2
3.3.1	Ratification.....	2
3.3.2	Mise en œuvre.....	3
3.4	Entrée en vigueur.....	5
4	MÉCANISMES D'OBSERVATION ET D'EXÉCUTION	5
4.1	Exécution à l'échelle internationale.....	5
4.2	Responsabilité fédérale	6
4.3	Collaboration avec les provinces	7
5	CONCLUSION	8

LE PROCESSUS DE CONCLUSION DES TRAITÉS AU CANADA

1 INTRODUCTION

Au Canada, la négociation, la signature et la ratification de traités internationaux relèvent de l'exécutif fédéral, tandis que le Parlement est responsable des mesures de mise en œuvre de ces traités au niveau fédéral. La présente étude examine l'approche que suit le Canada dans la négociation, la signature, la ratification et la mise en œuvre des traités internationaux au niveau fédéral. On y décrit le pouvoir du Canada en matière d'affaires internationales, le processus de conclusion de traités comme tel, divers mécanismes visant à assurer leur exécution, ainsi que les rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires en ce qui concerne les traités internationaux.

2 POUVOIR EN MATIÈRE DE TRAITÉS INTERNATIONAUX

La *Loi constitutionnelle de 1867*¹ du Canada ne circonscrit pas expressément la compétence fédérale ou provinciale en ce qui concerne les affaires internationales. En 1867, le Canada était encore une colonie de l'Empire britannique, et le Parlement britannique a délégué à la Couronne britannique le pouvoir de représenter le Dominion du Canada sur la scène internationale. Toutefois, même si la Couronne britannique avait le pouvoir de conclure des traités avec des pays étrangers au nom du Canada, le Parlement canadien s'est vu confier la responsabilité de les mettre en œuvre au Canada, en vertu de l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Au fil des ans, le Canada a acquis de plus en plus d'autonomie en ce qui concerne la conduite de ses affaires étrangères² et le gouvernement fédéral en est venu à agir de son propre chef dans les discussions relatives à la négociation des traités et des conventions à l'échelle internationale³. En 1926, la Déclaration Balfour⁴ a conféré au Canada le pouvoir d'établir des relations étrangères et de négocier et de conclure ses propres traités, même si une ratification officielle du gouvernement britannique restait nécessaire dans certains cas. Ce pouvoir a été intégré dans le *Statut de Westminster*⁵ en 1931 et confirmé par la suite en 1947 par les *Lettres patentes constituant la charge de Gouverneur général du Canada*⁶. Comme le gouvernement fédéral était dorénavant investi du plein pouvoir sur les affaires étrangères, l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est tombé en désuétude⁷.

Bien qu'aucune disposition constitutionnelle n'attribue explicitement à l'exécutif fédéral une compétence en matière de relations internationales, il est généralement reconnu que l'exercice de ce pouvoir lui est dévolu⁸. Dans les pays de tradition britannique comme le Canada, les relations internationales sont une prérogative de la Couronne. Au Canada, l'exécutif fédéral, à titre de représentant de la souveraine, exerce cette prérogative. Par conséquent, l'exécutif est le seul organe du gouvernement investi du pouvoir de négocier, de signer et de ratifier des conventions et des traités internationaux⁹.

3 LE PROCESSUS DE CONCLUSION DE TRAITÉS

3.1 NÉGOCIATIONS

Aux termes de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, le ministre des Affaires étrangères a la responsabilité de négocier les traités internationaux au nom du Canada¹⁰. Toutefois, en pratique, les négociations avec les États étrangers et les organisations internationales ne sont pas l'apanage d'Affaires mondiales Canada, qui joue plutôt un rôle de supervision, selon le sujet. Par exemple, les négociations sur l'environnement sont généralement menées par Environnement et Changement climatique Canada, celles touchant les questions fiscales, par l'Agence du revenu du Canada, etc. Ce sont les ministres, les sous-ministres, les représentants diplomatiques et autres négociateurs qui participent aux négociations.

Même si les négociations de traités multilatéraux peuvent se dérouler de manière transparente et faire appel à la participation de la société civile, les traités bilatéraux et plurilatéraux¹¹ sont souvent négociés à huis clos. Peu de choses sont révélées concernant leur contenu jusqu'à ce que les parties en arrivent à une entente de principe sur le contenu ou le libellé¹². Néanmoins, la société civile et le Parlement peuvent s'assurer de faire entendre leurs points de vue au cours des négociations, en publiant des rapports assortis de recommandations précises¹³.

3.2 SIGNATURE

Une fois que les négociateurs se sont entendus sur les modalités ou le libellé d'un accord, un ministre (habituellement le ministre des Affaires étrangères) demande l'approbation du Cabinet et présente en même temps un document explicatif décrivant les détails de l'accord. Le traité peut être signé lorsque l'approbation est accordée¹⁴. Un décret de signature (instrument de pleins pouvoirs) désigne une ou plusieurs personnes investies du pouvoir de signer le traité au nom du Canada¹⁵.

Il faut savoir que la signature d'un traité international n'est pas la dernière étape du processus de conclusion d'un traité. La signature exprime uniquement l'accord de principe d'un pays avec les modalités du traité et son intention de s'y soumettre. Après avoir signé un traité, le Canada doit éviter de prendre des mesures qui vont à l'encontre du but et de l'intention du traité, mais il n'y est pas lié officiellement avant la ratification¹⁶.

3.3 RATIFICATION ET MISE EN ŒUVRE

3.3.1 RATIFICATION

Une fois que le Canada est prêt à reconnaître le caractère exécutoire d'un traité international qu'il a signé, un document est préparé pour attester que les formalités d'entrée en vigueur et de mise en œuvre du traité ont été remplies et que le Canada entend être lié par le traité en question. De façon plus officielle, le Cabinet prépare un décret autorisant le ministre des Affaires étrangères à signer un instrument de

ratification ou d'adhésion¹⁷. Une fois que l'instrument est déposé auprès de l'instance compétente, le traité est ratifié officiellement. Le Canada est alors lié par le traité dès son entrée en vigueur (si ce n'est déjà fait)¹⁸. Le processus de ratification est donc entièrement mené sous la direction de l'exécutif, quoique le Parlement y ait participé à l'occasion au cours des 90 dernières années. Par exemple, entre 1926 et 1966, seuls les traités jugés suffisamment importants ont été soumis par l'exécutif au Parlement afin d'obtenir son approbation avant la ratification¹⁹. Il était également assez fréquent jusqu'en 1999 que l'exécutif dépose des traités au Parlement *après* leur ratification²⁰.

En janvier 2008, le gouvernement fédéral a annoncé une nouvelle politique²¹ afin d'accroître la participation du Parlement au processus, en prévoyant le dépôt à la Chambre des communes de tous les traités conclus entre le Canada et d'autres États ou entités avant leur ratification. Le greffier de la Chambre des communes distribue le texte intégral de l'entente, accompagné d'un mémoire expliquant les enjeux, notamment l'objet, les obligations essentielles, les intérêts nationaux, les considérations politiques, les considérations fédérales-provinciales/territoriales, les questions relatives à la mise en œuvre, les réserves ou déclarations prévues et les consultations menées. La Chambre des communes dispose ensuite de 21 jours de séance pour examiner le traité avant que l'exécutif agisse pour faire entrer en vigueur le traité, que ce soit en procédant à sa ratification au niveau international ou en prenant des mesures internes, comme le dépôt d'un projet de loi. La Chambre a le pouvoir de débattre du traité et d'adopter une motion recommandant des mesures, y compris la ratification du traité; une telle motion, toutefois, n'a aucune force exécutoire.

Le dépôt des traités à la Chambre des communes demeure un geste de courtoisie de la part de l'exécutif, qui conserve le plein pouvoir de décider de la ratification du traité après l'examen parlementaire. La politique énonce clairement que, dans certaines situations exceptionnelles, l'exécutif peut être obligé de ratifier un traité avant son dépôt au Parlement. L'exécutif demande alors une exemption au premier ministre et informe la Chambre des communes du traité dès que possible après la ratification²².

3.3.2 MISE EN ŒUVRE

On ne saurait examiner la ratification au Canada sans aborder la question de la mise en œuvre. Contrairement aux pays qui fonctionnent selon un modèle moniste (p. ex. les États-Unis, où un traité, dès qu'il est ratifié par le Congrès, est exécutoire dans le droit américain), le Canada fonctionne selon un modèle dualiste : un traité signé et ratifié par l'exécutif doit quand même être intégré au droit national pour être exécuté à l'échelle du pays. La transformation d'un texte juridique international en un texte juridique interne n'est pas un processus automatique au Canada²³. Le droit international est entièrement séparé du droit interne, et il peut même parfois y avoir conflit entre les deux. Par conséquent, le Canada doit attendre, avant de ratifier un traité international, que des mesures soient prises pour faire en sorte que les dispositions du traité soient exécutoires dans le droit canadien.

Il y a deux façons de s'y prendre. Dans certains cas, il est tout à fait évident que des mesures législatives internes doivent être adoptées afin de mettre en œuvre les dispositions d'un traité international. Le cas échéant, les ministres compétents donnent des instructions pour que soit rédigé un projet de loi de mise en œuvre. Une fois approuvé par le Cabinet, le projet de loi est déposé au Parlement et suit le processus législatif parlementaire. Il peut parfois arriver que le texte du traité lui-même figure en annexe du projet de loi²⁴; cependant, ni le libellé du traité, ni son intention ou son objet ne peuvent être modifiés au cours du processus législatif²⁵. De plus, les lois de mise en œuvre renferment habituellement une disposition portant approbation du traité. La plupart du temps, l'approbation est énoncée très simplement, par exemple, par l'expression : « l'accord est approuvé²⁶ ». En plus de la loi de mise en œuvre (ou au lieu d'en adopter une), il peut être nécessaire de modifier d'autres lois en vigueur. Par exemple, les accords commerciaux sont généralement mis en œuvre au moyen de modifications apportées au *Tarif des douanes*²⁷.

Parmi les exemples de lois fédérales mettant en œuvre directement un traité international, citons :

- la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*²⁸, mettant en œuvre le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*;
- la *Loi sur les conventions de Genève*, mettant en œuvre les *Conventions de Genève pour la protection des victimes de guerre*;
- la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain*, mettant en œuvre l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA);
- la *Loi de mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, mettant en œuvre l'accord du même nom²⁹.

Il est rare qu'une loi de mise en œuvre ne soit pas adoptée par le Parlement, mais la situation peut se produire. Par exemple, en 1988, le Sénat a refusé d'adopter la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis proposée³⁰, ce qui a déclenché une élection. Un projet de loi similaire a été adopté peu après par la nouvelle législature.

En revanche, le Canada considère habituellement que de nombreux traités et accords, particulièrement les traités internationaux visant les droits de la personne, ainsi que les accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers, ne nécessitent pas de mesures législatives particulières pour leur mise en œuvre. Dans ces situations, le gouvernement déclare que le droit national est déjà conforme aux obligations internationales du Canada ou que l'objet du traité ne nécessite pas de nouvelles dispositions législatives. Il peut alors procéder à la ratification sans mesures législatives de mise en œuvre particulières. Le cas échéant, avant la ratification, les fonctionnaires effectuent un examen de la législation existante afin de déterminer si des modifications ou de nouvelles dispositions législatives sont nécessaires pour assurer la conformité avec le traité. Les fonctionnaires du ministère de la Justice consultent alors les autres ministères et organismes fédéraux, les provinces et les territoires ainsi que des organisations non gouvernementales afin de déterminer si la législation existante est conforme au traité international, ainsi que pour voir si le gouvernement doit ajouter une réserve³¹ ou une déclaration d'interprétation au traité afin de préciser la position du Canada à l'égard de certaines

questions. Dans les cas où des lois provinciales ou territoriales sont touchées, l'exécutif attend pour ratifier le traité que toutes les instances canadiennes aient indiqué qu'elles appuient la ratification³².

3.4 ENTRÉE EN VIGUEUR

Même si le Canada a signé et ratifié un traité, cela ne veut pas nécessairement dire qu'il est en vigueur. La date ou les conditions nécessaires pour l'entrée en vigueur sont fixées dans le traité lui-même ou dans un accord entre les parties, et il s'agit habituellement de la date où les instruments de ratification sont échangés ou déposés. Parfois, le traité fixe une date limite pour la ratification. Par exemple, l'ALENA exigeait que les trois pays signataires terminent le processus de ratification et échangent les instruments de ratification au plus tard le 1^{er} janvier 1994. Dans d'autres cas, la date d'entrée en vigueur n'est pas une date civile, mais dépend plutôt de l'accomplissement de formalités précisées dans le traité. Par exemple, un traité peut prévoir qu'il entrera en vigueur une fois qu'il aura été ratifié par un nombre donné de signataires. Ainsi, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*³³ devait être ratifiée par 60 États signataires avant d'entrer en vigueur. Même si 119 États l'avaient signée dès 1982, elle n'a pu prendre effet qu'en 1994, soit 12 mois après sa ratification par le 60^e État.

Soulignons que la date d'entrée en vigueur dans un pays donné ne correspond pas toujours à la date d'entrée en vigueur du traité lui-même. Un État peut parfois adhérer à un traité après son entrée en vigueur. Dans un tel cas, la date d'entrée en vigueur pour ce pays vient après sa ratification de l'instrument.

4 MÉCANISMES D'OBSERVATION ET D'EXÉCUTION

4.1 EXÉCUTION À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

L'observation et le caractère exécutoire des traités internationaux constituent un vaste sujet dont on ne peut traiter en détail en quelques paragraphes. En fait, les formes de traités internationaux, les niveaux de force exécutoire et les mécanismes d'exécution sont multiples.

Divers organismes peuvent contribuer à l'exécution des conventions et des traités internationaux aux niveaux international et régional. Par exemple, l'exécution des traités commerciaux peut être assurée par l'Organisation mondiale du commerce³⁴, qui prévoit diverses instances juridiques pour veiller au respect des règles commerciales. L'exécution d'autres traités commerciaux est assurée par des tribunaux arbitraux qui peuvent imposer des sanctions pécuniaires aux parties.

Par contre, les traités relatifs aux droits de la personne sont fréquemment assujettis à une forme de surveillance par des organes créés par traités (ou « organes de traités ») des Nations Unies³⁵. Les observations finales³⁶ formulées par les organes de traités des Nations Unies concernant le respect de ces instruments par les pays n'ont pas force exécutoire, mais elles exercent néanmoins une importante influence morale.

Les atteintes au droit humanitaire, comme les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, relèvent quant à elles de la Cour pénale internationale³⁷, qui est investie du pouvoir d'incarcérer des particuliers. La Cour internationale de justice³⁸ est également chargée de régler les différends juridiques qui lui sont soumis par les États en conformité avec le droit international en général et de donner un avis sur les questions juridiques qui lui sont soumises par des organes des Nations Unies et des organismes spécialisés.

4.2 RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE

À l'échelon fédéral, il existe peu de mécanismes officiels pour assurer l'observation par le gouvernement des traités internationaux dont il est signataire. Entre 1915 et 1995, la loi obligeait le ministère des Affaires extérieures à faire rapport chaque année au Parlement des activités de conclusion de traités du Canada, en soumettant notamment une liste des accords conclus au cours de l'année. Cette pratique a pris fin lorsqu'une loi adoptée en 1995 a modifié le nom et le mandat du ministère.

Aujourd'hui, les dispositions législatives de mise en œuvre des traités obligent parfois le gouvernement à déposer certains rapports ou documents au Parlement. Par exemple, l'article 42 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*³⁹ exige le dépôt au Parlement des décrets de mise en œuvre des accords de sécurité sociale que le Canada conclut avec des États étrangers. Ces documents peuvent par la suite être examinés par des comités parlementaires qui pourront formuler des observations ou des recommandations sur le respect des obligations contractées par le Canada en vertu de traités internationaux⁴⁰. Même en l'absence de telles dispositions, les comités parlementaires ont un rôle de surveillance à jouer et peuvent décider d'examiner si le gouvernement fédéral respecte ses obligations internationales découlant de traités particuliers et de formuler des recommandations à cet égard. Par exemple, dans son rapport d'avril 2007 intitulé *Les enfants : des citoyens sans voix*, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a examiné la mesure dans laquelle le gouvernement respectait la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies.

Diverses organisations non gouvernementales d'un bout à l'autre du pays – des groupes de défense des droits de la personne jusqu'aux organismes chargés de surveiller les échanges commerciaux du Canada avec les autres pays – formulent aussi à intervalles réguliers des observations sur le respect des obligations internationales du gouvernement. Le droit international des droits de la personne évolue vers la création de mécanismes de surveillance et de reddition de comptes en vertu des lois nationales⁴¹. Même si, jusqu'ici, aucun organe expressément chargé de surveiller le respect des obligations découlant des traités internationaux n'a été établi au Canada, un certain nombre d'institutions, comme la Commission canadienne des droits de la personne, jouent un rôle important afin que le gouvernement fédéral rende des comptes à cet égard⁴².

Enfin, les tribunaux canadiens commencent à jouer un plus grand rôle dans la surveillance de l'observation par le gouvernement fédéral des dispositions des traités qu'il a ratifiés. Les tribunaux se fondent de plus en plus sur la présomption interprétative en common law selon laquelle toute loi adoptée au Canada remplit les

obligations juridiques internationales de notre pays, même quand celles-ci ne sont pas explicitement mises en œuvre dans le droit interne. On suppose que le Parlement entend légiférer d'une manière qui honore ses obligations internationales⁴³.

Des affaires comme *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*⁴⁴ constituent d'importants exemples de cette présomption interprétative. Dans cette affaire, M^{me} Baker était une immigrante clandestine ayant fait l'objet d'un avis d'expulsion du Canada. Elle a appelé de cette décision en invoquant des raisons d'ordre humanitaire, affirmant entre autres que son expulsion aurait pour effet de l'obliger à abandonner au Canada ses enfants nés au pays. Citoyenneté et Immigration Canada a alors confirmé la décision relative à l'expulsion, sans toutefois fournir de raison, et la cause a finalement été portée en appel devant la Cour suprême du Canada. La majorité des juges de la Cour suprême a statué que, même si le Canada n'avait pas intégré la *Convention relative aux droits de l'enfant* au droit interne, le principe directeur de cet instrument qui fait de l'intérêt supérieur de l'enfant le point principal des décisions touchant les enfants aurait dû s'appliquer dans ce cas particulier. La Cour a mentionné le rôle important des instruments internationaux en matière de droits de la personne, précisant qu'ils ont une incidence cruciale sur l'interprétation de l'étendue des lois nationales comme la *Charte canadienne des droits et libertés*⁴⁵.

4.3 COLLABORATION AVEC LES PROVINCES

On ne peut examiner le respect par le Canada de ses obligations découlant des traités internationaux sans aborder le rôle des provinces. Bien que le gouvernement fédéral soit le seul autorisé à négocier, à signer et à ratifier les traités internationaux, il n'empêche que nombre de traités portent sur des questions relevant de la compétence provinciale. Au Canada, le Parlement et les assemblées législatives provinciales adoptent des lois dans les domaines dans lesquels ils ont compétence selon la Constitution. Cette répartition des pouvoirs législatifs est prévue principalement aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Si le consentement provincial n'est pas nécessaire à la ratification, il reste que le gouvernement fédéral a pour politique de consulter les provinces avant de signer des traités qui touchent à des questions relevant de leur compétence⁴⁶.

En outre, bien qu'il soit le seul ordre de gouvernement responsable devant la communauté internationale de l'observation des traités qu'il signe, le gouvernement fédéral ne peut pas imposer l'observation des traités internationaux dans des domaines qui échappent à sa compétence. Dans l'arrêt relatif aux conventions de travail de 1937⁴⁷, le Comité judiciaire du Conseil privé britannique a affirmé que le fédéral ne peut invoquer la nécessité de donner suite à des engagements internationaux pour justifier un empiétement dans des sphères de compétence provinciale. Quand un traité vise une sphère de compétence provinciale, les dispositions pertinentes ne peuvent être mises en œuvre que par l'assemblée législative provinciale visée. Par conséquent, la mise en œuvre et l'observation de traités relèvent de la responsabilité provinciale et territoriale aussi bien que de la responsabilité fédérale.

Pourtant, malgré le régime constitutionnel du Canada, les articles 26 et 27 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* tiennent quand même le gouvernement fédéral responsable devant la communauté internationale de la mise en œuvre des traités internationaux conclus par le Canada⁴⁸. Dès qu'un traité est ratifié, on présume que le Canada l'exécutera de bonne foi. Un exemple de la nécessité pour le gouvernement fédéral de respecter ses obligations internationales est l'affaire *Arieh Hollis Waldman c. Canada*⁴⁹. Dans cette affaire, un organe de traité des Nations Unies a critiqué le financement par l'Ontario d'un réseau d'écoles catholiques séparées, reprochant au gouvernement fédéral d'avoir contrevenu à la disposition du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁵⁰ visant à garantir l'égalité – malgré le fait que l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise ce traitement de faveur⁵¹. Un autre exemple plus récent concerne l'ALENA et l'obligation faite au gouvernement fédéral de verser une compensation à la société de produits forestiers AbitibiBowater en raison de mesures prises par le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador⁵².

Afin de limiter la responsabilité du Canada lorsque les traités visent des sphères de compétence législatives provinciales, le Canada peut négocier avec d'autres États l'inclusion d'une « clause fédérale » dans le traité lui-même. La clause informe toutes les parties, à divers degrés selon l'objet du traité et le libellé de ses articles, que le gouvernement du Canada pourrait éprouver des difficultés à mettre en œuvre le traité puisqu'il doit, pour cela, obtenir la collaboration des provinces canadiennes. Les traités contenant une telle clause permettent au gouvernement de s'engager seulement à remplir les obligations internationales qui sont de compétence fédérale et à faire de son mieux pour obtenir la collaboration des provinces. Le gouvernement peut aussi utiliser ce type de clause pour déclarer que le traité s'applique uniquement aux provinces qui l'ont accepté⁵³. En revanche, certaines provinces ont mis en application des lois qui visent expressément à donner effet à des traités internationaux en droit provincial⁵⁴.

5 CONCLUSION

La méthode suivie au Canada pour négocier, signer, ratifier et mettre en œuvre des traités internationaux ne cesse d'évoluer. Le droit et la Constitution sont presque muets au sujet des pouvoirs à cet égard, lesquels dépendent en grande partie de la prérogative royale, de la tradition et des politiques. La Chambre des communes joue maintenant un plus grand rôle avant la ratification officielle. Ce rôle accru du Parlement est important, mais il convient de se rappeler qu'il découle d'une politique, et non de la loi, et qu'il peut facilement être révoqué ou contourné au besoin. Les comités parlementaires peuvent aussi jouer un rôle lorsqu'il s'agit de s'assurer que le Canada respecte bien les conventions et traités internationaux qu'il a signés. À cette fin, ils peuvent entendre des représentants de la société civile, du milieu des affaires, des universités, du gouvernement et de la communauté internationale et formuler des recommandations afin d'aider le Canada à respecter ses obligations internationales.

NOTES

1. Depuis 1982, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, 30 et 31 Vict., ch. 3 (R.-U.), adopté par le Parlement britannique, porte le titre de [Loi constitutionnelle de 1867](#).
2. Jusqu'au début des années 1990, le Canada a utilisé, par tradition, l'expression « affaires extérieures » pour désigner les affaires étrangères. Par respect pour la Couronne britannique qui, au sein de l'Empire, s'était réservé l'utilisation des termes « foreign affairs », le Canada s'abstenait d'employer le terme « étrangères » ou sa traduction anglaise « foreign ». Voir Peter W. Hogg, *Constitutional Law in Canada*, Toronto, Carswell, 1992, p. 290 et 291; et J.-C. Bonenfant, « Le développement du statut international du Canada », dans Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1977, p. 43, note 25.
3. Pour plus de renseignements sur l'évolution de la personnalité internationale du Canada, voir Bonenfant (1977), p. 31 à 49. Voir aussi René Morin, *Le Canada et les traités : notes sur le développement constitutionnel du Canada*, Chicoutimi, Syndicat des imprimeurs du Saguenay, 1926.
4. La Déclaration Balfour est le résultat de la Conférence impériale de 1926 qui a réuni les dirigeants de l'Empire britannique à Londres; elle reconnaît essentiellement que le Royaume-Uni et les Dominions sont des entités autonomes et égales au sein de l'Empire britannique. La Déclaration énonçait que les pays étaient unis en vertu d'une allégeance commune à la Couronne et étaient membres du Commonwealth britannique. Voir [Imperial Conference 1926: Inter-Imperial Relations Committee – Report, Proceedings and Memoranda](#), p. 3.
5. Royaume-Uni, [Statute of Westminster, 1931](#), 22 Geo. 5, ch. 4.
6. [Lettres patentes constituant la charge de Gouverneur général du Canada](#), dans *Gazette du Canada*, vol. LXXXI, n° 12, 1^{er} octobre 1947.
7. John H. Currie, *Public International Law*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2008, p. 239 et 240; et Joanna Harrington, « Scrutiny and Approval: The Role for Westminster-Style Parliaments in Treaty-Making », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 55, n° 1, janvier 2006, p. 136 et 137.
8. Anne-Marie Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971, p. 102; A.E. Gottlieb, *Canadian Treaty-Making*, Toronto, Butterworths, 1968, p. 4; et Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3^e éd., édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, 1997, ch. 11.
9. [Capital Cities Comm. c. C.R.T.C.](#), [1978] 2 RCS 141; [Canada \(Attorney General\) / Ontario \(Attorney General\)](#), 1937 CanLII 362 (UK JCPC), [1937] AC 326; [1937] 1 DLR 673 (« Arrêt relatif aux conventions de travail »); Harrington (2006), p. 125; et Laura Barnett et Sebastian Spano, [La participation du Parlement à la politique étrangère](#), publication n° 2008-60-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 28 août 2013.
10. [Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement](#), L.C. 2013, ch. 33, art. 174, al. 10(2)c).
11. Un traité plurilatéral est signé entre deux États et plus (comme l'ALENA), tandis qu'un traité multilatéral fait intervenir un grand nombre d'États.
12. Pour plus de renseignements, voir Affaires mondiales Canada, « [4. La négociation d'un traité](#) », *Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement – Annexe A : La procédure de conclusion des traités*.

13. Par exemple, voir Chambre des communes, Comité permanent du commerce international (CIIT), [Droits humains, l'environnement et l'accord de libre-échange avec la Colombie](#), cinquième rapport, 2^e session, 39^e législature, juin 2008; et CIIT, [Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne](#), deuxième rapport, 2^e session, 41^e législature, juin 2014.
14. Affaires mondiales Canada, « 5. Signature », *Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement – Annexe A : La procédure de conclusion des traités*.
15. L'importance du traité a une incidence directe sur la désignation des personnes autorisées à le signer. Il arrive qu'un traité soit signé par un représentant autorisé, mais cette tâche incombe habituellement au ministre. Les traités les plus importants sont signés par le premier ministre lui-même. Seuls le gouverneur général, le premier ministre et le ministre des Affaires étrangères sont habilités à signer un traité sans l'instrument de pleins pouvoirs.
16. Currie (2008), p. 589; et Nations Unies, [Convention de Vienne sur le droit des traités](#), 1969, art. 18.
17. L'adhésion est essentiellement la même chose que la ratification. La principale différence est que l'adhésion ne requiert pas la signature préalable du traité, étant plutôt un processus à une étape. De manière générale, le Canada adhère à des traités déjà en vigueur au lieu d'effectuer le processus de ratification en deux étapes.
18. Pour plus de renseignements, voir Affaires mondiales Canada, « 8. Ratification », *Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement – Annexe A : La procédure de conclusion des traités*.
19. Voir Gottlieb (1968), p. 15 à 17; Jacomy-Millette (1971), p. 118 à 128; et Harrington (2006), p. 137. Les traités considérés importants comprennent : les traités de paix; les traités de défense (dont ceux imposant des sanctions militaires); les traités portant sur l'imposition de sanctions économiques; les traités portant sur la compétence territoriale du Canada (frontières terrestres et maritimes, espaces aériens et extra-atmosphériques); les traités de commerce; les traités entraînant des dépenses publiques (programmes d'aide économique et technique, programmes d'aide alimentaire, programmes de prêts aux pays en voie de développement); et les traités relatifs aux organisations internationales.
20. Voir Harrington (2006), p. 140 et 141; et Gottlieb (1968), p. 15 à 17.
21. Gouvernement du Canada, [Le Canada annonce une politique sur le dépôt des traités internationaux à la Chambre des communes](#), communiqué, 25 janvier 2008.
22. Pour plus d'information sur l'application de la politique de 2008, y compris l'utilisation des exemptions qui y sont prévues, voir Charlie Feldman, « Parliamentary Practice and Treaties », *Journal of Parliamentary and Political Law*, vol. 9, n^o 3, décembre 2015, p. 585 à 619; Silvina Lilian Danesi, « Tabling and waiting: a preliminary assessment of Canada's treaty-tabling policy », *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 20, n^o 2, 2014, p. 189 à 208; et Ted L. McDorman, « The Tabling of International Treaties in the Parliament of Canada: The First Four Years », *Dalhousie Law Journal*, vol. 35, n^o 2, 2012, p. 358 à 381.
23. Voir *Capital Cities Comm. c. C.R.T.C.*; « Arrêt relatif aux conventions de travail »; et Harrington (2006), p. 125.
24. Voir, par exemple, les annexes des lois suivantes : [Loi de mise en œuvre de l'Accord sur la Station spatiale internationale civile](#), L.C. 1999, ch. 35; [Loi de mise en œuvre de la Convention sur les mines antipersonnel](#), L.C. 1997, ch. 33; et [Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes](#), L.R.C. 1985, ch. B-7.

25. Marc Bosc et André Gagnon (dir.), « [Chapitre 16 : Le processus législatif – Structure des projets de loi](#) » et « [Chapitre 16 : Le processus législatif – Étapes du processus législatif](#) » dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3^e éd., 2017; et Feldman (2015), p. 599.
26. Voir, par exemple, [Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain](#), L.C. 1993, ch. 44, art. 10; et [Loi sur les conventions de Genève](#), L.R.C. 1985, ch. G-3, art. 2.
27. [Tarif des douanes](#), L.C. 1997, ch. 36.
28. [Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre](#), L.C. 2000, ch. 24.
29. [Loi de mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne](#), L.C. 2017, ch. 6.
30. Projet de loi C-130 : Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada–États-Unis, 2^e session, 33^e législature.
31. Selon l'al. 2(1)d) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, l'expression « réserve » désigne « une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ».

Voir aussi la définition de « réserve » donnée dans Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (HCDH), [Human Rights Treaty Bodies – Glossary of technical terms related to the treaty bodies](#) :

Une réserve est une déclaration d'un État, quel que soit son libellé ou sa désignation, par laquelle il vise à se soustraire à l'application de certaines dispositions d'un traité ou modifier leur effet juridique. Une réserve peut permettre à un État de participer à un traité multilatéral dont il ne pourrait ou ne voudrait autrement être partie. Un État, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve. Quand un État formule une réserve au moment de signer un traité, il doit la confirmer au moment de ratifier, d'accepter ou d'approuver le traité.

Les réserves sont régies par la *Convention de Vienne sur le droit des traités* et ne peuvent être contraires à l'objet et au but du traité, ce qui signifie qu'un État, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins a) que la réserve ne soit interdite par le traité ou b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites. Les autres États parties peuvent formuler des objections à l'égard d'une réserve établie par un État partie. L'État auteur de la réserve peut la retirer en tout temps, et ce, en tout ou en partie [TRADUCTION].

32. Sénat, Comité permanent des droits de la personne (RIDR), [Les enfants : des citoyens sans voix – Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants](#), rapport final, avril 2007, p. 10 à 17. Par exemple, le Canada n'a pas été en mesure de ratifier la *Convention sur l'âge minimum, 1973* (n^o 138) de l'Organisation internationale du travail (OIT), puisque la Constitution canadienne accorde à chaque province compétence sur les questions de main-d'œuvre, et que certaines provinces refusaient d'augmenter l'âge minimum pour qu'il se conforme à l'âge prévu dans la Convention. OIT, NORMLEX, [Convention concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi](#), 26 juin 1973 (entrée en vigueur le 19 juin 1976). Le Canada a finalement ratifié la Convention en juin 2016, en spécifiant un âge minimum de 16 ans.

33. Nations Unies, [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer](#), 10 décembre 1982 (entrée en vigueur le 16 novembre 1994), art. 308.
 34. Pour plus de renseignements, voir Organisation mondiale du commerce, [Règlement des différends](#).
 35. Pour plus de renseignements, voir HCDH, [Les organes chargés des droits de l'homme](#).
 36. Les « observations finales » sont les observations et recommandations formulées par un organe de traité des Nations Unies après avoir examiné un rapport d'un État partie. Elles visent tant les aspects positifs de la mise en œuvre d'un traité par un État que les domaines où l'organe de traité recommande que l'État prenne des mesures supplémentaires. Voir HCDH, *Human Rights Treaty Bodies – Glossary of technical terms related to the treaty bodies*.
 37. Pour plus de renseignements, voir [Cour pénale internationale](#); et Laura Barnett, [La Cour pénale internationale : histoire et rôle](#), publication n° 2002-11-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 28 juin 2013.
 38. Cour internationale de justice, [La Cour](#).
 39. [Loi sur la sécurité de la vieillesse](#), L.R.C. 1985, ch. O-9, art. 42.
 40. Harrington (2006), p. 140.
 41. Voir, par exemple, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#), 13 décembre 2006 (entrée en vigueur le 3 mai 2008), art. 33.
 42. Pour une présentation du rôle de la Commission canadienne des droits de la personne à titre d'institution nationale de protection des droits de la personne et des recommandations de celle-ci visant à amener le Canada à rendre mieux compte de la mise en œuvre de ses engagements internationaux relatifs aux droits de la personne, voir Commission canadienne des droits de la personne, [Submission to the United Nations Human Rights Council on the Occasion of its Review of Canada During the 3rd Cycle of the Universal Periodic Review](#), octobre 2017 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
 43. Voir, par exemple, [R. c. Hape](#), 2007 CSC 26, par. 39.
 44. [Baker c. Canada \(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration\)](#), [1999] 2 RCS 817.
 45. *Ibid.*, par. 70.
 46. Par exemple, les accords commerciaux négociés par le gouvernement fédéral comportent souvent un risque de responsabilité financière résultant des actions des provinces. Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont souvent consultés durant les négociations commerciales. Un forum d'échange d'informations – le Comité c-commerce – sert également de mécanisme de consultation entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les autres acteurs. Pour plus d'information, voir Patrick Fafard et Patrick Leblond, [Twenty-First Century Trade Agreements: Challenges for Canadian Federalism](#), L'Idée fédérale, septembre 2012; et Christopher J. Kukucha, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, UBC Press, 2008, p. 53 à 58.
- Les droits de la personne relèvent aussi de la compétence fédérale et de la compétence provinciale. Un comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne a été créé au sein du ministère du Patrimoine canadien pour faciliter les consultations entre les responsables fédéraux, provinciaux et territoriaux jusqu'à la signature et à la ratification de traités internationaux portant sur les droits de la personne. Voir Gouvernement du Canada, « [Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne](#) », *À propos des droits de la personne*. Pour d'autres informations, voir RIDR (2007), p. 17.

47. Voir la note 9. Dans cette affaire, le gouvernement du Canada avait approuvé trois conventions internationales sur les relations de travail, et le Parlement avait adopté des lois afin de les mettre en œuvre au Canada. Ces lois ont été contestées, notamment par certaines provinces qui y ont vu une ingérence dans leur sphère de compétence législative. Le Conseil privé britannique a statué que le Parlement ne pouvait pas adopter de telles lois, même pour mettre en œuvre les obligations internationales du Canada, puisque le domaine des relations de travail relevait exclusivement de la compétence des provinces.
48. L'art. 26 prévoit que « [t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi », tandis que l'art. 27 précise qu'« [u]ne partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ».
49. Nations Unies, Comité des droits de l'homme, [Arieh Hollis Waldman c. Canada](#), communication n° 694/1996, CCPR/C/67/D/694/1996, 67^e session, du 18 octobre au 5 novembre 1999.
50. HCDH, [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), 16 décembre 1966 (entré en vigueur le 23 mars 1976).
51. Voir [Adler c. Ontario](#), [1996] 3 RCS 609.
52. Affaires mondiales Canada, « [AbitibiBowater Inc. c. le Gouvernement du Canada](#) », *ALENA – Chapitre 11 – Investissement*; et Fafard et Leblond (2012), p. 6.
53. Currie (2008), p. 244; et « [The Federal State Clause](#) », chap. 2 dans *Académie de droit international, Recueil des cours*, vol. 249, 1994, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p. 71 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
54. Voir, par exemple, [Loi concernant la mise en œuvre des accords de commerce international](#), ch. M-35.2 [Québec]; et [International Conventions Implementation Act](#), R.S.A., 2000, ch. I-6 [Alberta].