

chaque cas ce pouvoir des États membres doit être exercé sous l'autorité fédérale ou par l'intermédiaire du gouvernement fédéral. De plus, tout spécialiste du droit constitutionnel comparé pourra faire remarquer que même les pouvoirs de cette nature que peuvent exercer les États fédérés ont été utilisés de moins en moins souvent à l'échelle mondiale.

D'aucuns allèguent que la vie internationale a changé et qu'il faut emboîter le pas. On nous dit: Étant donné que la nature des relations extérieures a grandement évolué depuis la guerre, étant donné qu'elles ne touchent plus seulement les questions de guerre ou de paix ou les échanges commerciaux, mais de plus en plus les questions de culture, de technologie ou d'éducation, il se développe un nouveau genre de droit international qui permet aux États fédérés d'avoir accès au champ des relations internationales. Il s'agit d'une magnifique théorie, mais elle présente une faiblesse: elle n'est pas conforme à la pratique. Les échanges internationaux se sont élargis, d'accord, et ce depuis un demi-siècle—mais tout l'éventail de ces échanges reste aux mains des États souverains. Et ce, de plus en plus nettement. Il suffit de connaître un peu la réalité et les principes du droit international. Les traités contiennent de moins en moins de clauses fédérales, de transfert ou de partage de souveraineté.

Le dernier exemple est le suivant: Aussi récemment qu'en avril dernier—il y a à peine six mois—la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, réunie à Vienne, rejeta avec une majorité écrasante une proposition qui aurait semblé reconnaître, sans en expliciter les conditions, un droit des membres d'un État fédéral de conclure des traités. Ce projet de texte était un argument utilisé par le gouvernement du Québec dans son Livre blanc, comme preuve soi-disant irréfutable d'une tendance des membres d'un État fédéral à négocier sur le plan international. Ce projet a été carrément rejeté pour la simple raison qu'il ignorait les conditions dont j'ai parlé et ne réaffirmait pas explicitement le droit exclusif de l'État fédéral d'interpréter lui-même, à l'intention des autres États, sa propre constitution. La Conférence en est venue à la conclusion que l'adoption d'un tel article constituerait une invitation ouverte aux États étrangers à interpréter eux-mêmes la constitution des États fédéraux, ce qui constituerait une ingérence indue dans les affaires intérieures de ces États. La Conférence a donc réaffirmé avec vigueur le principe très solidement établi qui veut que dans un pays fédéral, seul le gouvernement central peut interpréter le sens de sa constitution pour les États étrangers. Donc, quoi qu'on prétende, le droit international a évolué

et continue d'évoluer, mais dans un sens nettement défavorable au système d'ailleurs inexistant de la souveraineté externe des provinces.

A mesure que les relations internationales abordent de nouveaux domaines, elles s'établissent entre gouvernements d'États souverains. Fait juridique qui reflète tout simplement les exigences fondamentales de toute vie internationale cohérente. J'y reviendrai.

Toutes ces considérations d'ordre juridique doivent être faites. Ce sont des préalables essentiels à toute discussion. Toutefois, je suis avant tout un politicien pratique. Je voudrais aussi examiner la théorie de la souveraineté extérieure des provinces, à la lumière d'une expérience concrète et quotidienne des rapports extérieurs. Comme système conçu dans l'abstrait, cette construction intellectuelle peut sembler plausible. Elle a quand même un défaut, et il est de taille: elle est complètement irréconciliable avec les faits de la vie internationale. La communauté internationale ne peut tout simplement pas, du point de vue pratique, accepter cette théorie. Pour qui connaît intimement le fonctionnement des rapports internationaux, cette formule apparaît dangereuse, inefficace, incohérente, chaotique, et je m'explique.

Le concept de souveraineté s'est de beaucoup clarifié ces dernières années. Il est grand temps qu'on réalise que, même si certains protectorats ou territoires sous tutelle continuent d'exister, la notion d'entité ayant des degrés divers de personnalité internationale a virtuellement disparu, tant en théorie qu'en pratique. Il semble, à l'heure actuelle, y avoir peu de raisons de s'attendre à ce que la communauté internationale accepte de revenir aux concepts dépassés d'entités à demi-souveraines ou partiellement souveraines, surtout si de telles entités voulaient obtenir le droit à une représentation séparée à l'ONU ou à ses institutions associées.

L'ONU, par exemple, est fondée sur le principe de «un État, un vote», et ce sans différenciation entre les États unitaires et les États fédéraux. Les États fédéraux, en tant que tels, n'y ont ni plus ni moins de pouvoirs que les États unitaires.

Imagine-t-on, par exemple, que le Canada puisse disposer de dix ou onze sièges dans les institutions spécialisées de l'ONU et, donc, de 10 p. 100 des voix, alors que des pays comme la France ou l'Angleterre n'auraient qu'une seule voix chacun? Pourquoi, alors, l'Inde ne pourrait-elle pas habilement modifier sa constitution afin de disposer de 20, 50 ou 100 votes? Belle affaire pour les pays fédéraux! Croit-on que la communauté internationale se plierait à ce jeu?