MEM
651

# La gestion des relations internationales de sécurité dans un cadre fédéral

*Quelle est la marge de manœuvre des entités fédérées?*

**Mémoire présenté comme exigence partielle à l'obtention de la maîtrise en administration publique (M.Sc.)**

Par

**M. FRANÇOIS J. GODBOUT**

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

Présenté à

**M. NELSON MICHAUD, Ph.D.**
Professeur titulaire

Québec, le 3 Octobre 2007

30009991i

# Note préliminaire

Il est à noter qu'un arrêt constitutionnel important de la Cour Suprême du Canada a été rendu entre la date de la présente étude et celle de sa publication. Ainsi, nous n'avons pas tenu compte des conclusions de la Cour, malgré que celles-ci aient pour effet d'apporter un éclairage déterminant en la présente, en plus de renforcer certaines de nos interprétations et de réduire la portée d'autres.

Dans *Banque canadienne de l'Ouest* c. *Alberta*, [2007] R.C.S. 22, la majorité a conclu, sous la plume de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie, LeBel, Fish, Abella et Charron, que le fait que le Parlement permette aux banques d'avoir accès à un secteur d'activités régi par le droit provincial comme les assurances ne peut, par le jeu d'une loi fédérale, élargir unilatéralement la portée d'une compétence législative fédérale exclusive accordée par la Loi constitutionnelle de 1867, rejetant ainsi l'argumentaire basé sur l'exclusivité des compétences et la doctrine de la prépondérance.

Ils ont déterminé que la résolution d'une affaire mettant en cause la validité constitutionnelle d'une législation eu égard au partage des compétences doit commencer par une analyse du caractère véritable de la législation contestée. Ainsi, la doctrine du caractère véritable repose sur la reconnaissance de l'impossibilité pratique qu'une législature exerce efficacement sa compétence sur un sujet sans que son intervention ne touche incidemment à des matières relevant de la compétence de l'autre ordre de gouvernement.

Ainsi, la doctrine de l'exclusivité des compétences reconnaît que notre Constitution repose sur les pouvoirs exclusifs, et non parallèles, répartis entre les deux ordres de gouvernement, encore que notre réalité constitutionnelle suscite inévitablement une interaction de ces pouvoirs. L'exclusivité des compétences devrait, en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence.

De plus, selon la doctrine de la prépondérance fédérale, lorsque les effets d'une législation provinciale sont incompatibles avec une législation fédérale, la législation fédérale doit prévaloir et la législation provinciale être déclarée inopérante dans la mesure de l'incompatibilité. La doctrine s'applique non seulement dans les cas où la législature provinciale a légiféré en vertu de son pouvoir accessoire d'empiéter dans un domaine de compétence fédérale, mais aussi dans les situations où la législature provinciale agit dans le cadre de ses compétences principales, et le Parlement fédéral en vertu de ses pouvoirs accessoires. Pour déclencher l'application de cette doctrine, il revient à la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance fédérale de démontrer une incompatibilité réelle entre les législations provinciale et fédérale, en établissant, soit qu'il est impossible de se conformer aux deux législations, soit que l'application de la loi provinciale empêcherait la réalisation du but de la législation fédérale.

**INTRODUCTION** ..... **1**

PROBLÈME DE RECHERCHE ..... 2
L'INTERDÉPENDANCE CROISSANTE DES RELATIONS INTERNATIONALES SÉCURITAIRES ..... 2
PROBLÉMATIQUE ..... 8
HYPOTHÈSE DE RECHERCHE ..... 10
CADRE D'ANALYSE ..... 10
MÉTHODOLOGIE PROPOSÉE ..... 11

**1 ANALYSE DES CONCEPTS RELATIFS À LA PARTICIPATION DES ENTITÉS FÉDÉRÉES** ..... **13**

1.1 INTRODUCTION ..... 13
1.2 SOUVERAINETÉ ET ÉTAT ..... 14
1.3 SÉCURITÉ NATIONALE ..... 21
1.4 CONCLUSION ..... 29

**2 LE CANADA** ..... **32**

2.1 PARTAGE CONSTITUTIONNEL ..... 32
*2.1.1 Situation constitutionnelle ambiguë ..... 32*
*2.1.2 Système dualiste ..... 34*
*2.1.3 Le partage de la prérogative royale de conclure des traités ..... 36*
*2.1.4 Bilan ..... 42*
2.2 CADRE DE GESTION DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ..... 43
*2.2.1 Prédominance du gouvernement central ..... 45*
*2.2.2 Espace constitutionnel théoriquement limité des États ..... 47*
*2.2.3 Bilan ..... 50*
2.3 LE QUÉBEC ..... 51
*2.3.1 Participation à des forums régionaux ..... 55*
*2.3.2 Les ententes sécuritaires depuis le 11 septembre 2001 ..... 58*
*2.3.3 La politique internationale du Québec ..... 61*
*2.3.4 Bilan ..... 65*
2.4 CONCLUSION ..... 66

**3 LES ÉTATS-UNIS** ..... **69**

3.1 PARTAGE CONSTITUTIONNEL ..... 69
*3.1.1 Capacité limitée des États ..... 69*
*3.1.2 Processus de ratification par le Sénat ..... 72*
*3.1.3 Bilan ..... 74*
3.2 CADRE DE GESTION DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ..... 75
*3.2.1 Prédominance du gouvernement central ..... 75*
*3.2.2 Espace constitutionnel théoriquement limité des États ..... 77*
*3.2.3 Bilan ..... 80*
3.3 LE TEXAS ..... 81
*3.3.1 Participation à des forums régionaux et nationaux ..... 84*
*3.3.2 Le rôle du Congrès ..... 86*
*3.3.3 Bilan ..... 87*
3.4 CONCLUSION ..... 89

**4 LE MEXIQUE ..... 90**

4.1 PARTAGE CONSTITUTIONNEL ..... 90
*4.1.1 La souveraineté des États mexicains ..... 90*
*4.1.2 Interdiction formelle de conclure des traités ..... 92*
*4.1.3 Loi sur la conclusion des traités ..... 94*
*4.1.4 Bilan ..... 97*
4.2 CADRE DE GESTION DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ..... 98
*4.2.1 Prédominance du gouvernement central ..... 99*
*4.2.2 Espace constitutionnel théoriquement limité des États ..... 101*
*4.2.3 Bilan ..... 101*
4.3 LE NUEVO LEÓN ..... 102
*4.3.1 Participation à des forums régionaux ..... 106*
*4.3.2 Ouverture aux ententes internationales ..... 108*
*4.3.3 Constitution de l'État de Nuevo León ..... 111*
*4.3.4 Bilan ..... 112*
4.4 CONCLUSION ..... 113

**5 LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ NATIONALE : L'APRÈS 11 SEPTEMBRE ..... 114**

5.1 INTRODUCTION ..... 114
5.2 PROTÉGER UNE SOCIÉTÉ OUVERTE : LA POLITIQUE CANADIENNE DE SÉCURITÉ NATIONALE ..... 116
*5.2.1 Orientation stratégique de la nouvelle politique de sécurité nationale .. 118*
*5.2.2 Les secteurs stratégiques d'intervention ..... 121*
5.2.2.1 Le renseignement ..... 121
5.2.2.2 Planification et gestion des opérations d'urgence ..... 121
5.2.2.3 Urgences touchant la santé publique ..... 123
5.2.2.4 Sécurité des transports ..... 124
5.2.2.5 Sécurité à la frontière ..... 125
5.2.2.6 Sécurité internationale ..... 125
*5.2.3 Bilan ..... 126*
5.3 THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA ... 127
*5.3.1 La transformation des institutions sécuritaires ..... 129*
*5.3.2 Bilan ..... 130*
5.4 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL ..... 131
*5.4.1 Les modifications du concept ..... 132*
*5.4.2 Les compétences liées au concept de sécurité nationale ..... 136*
*5.4.3 Les mécanismes de coordination ..... 137*
*5.4.4 Bilan ..... 138*
5.5 CONCLUSION ..... 140

**6 CONCLUSION ..... 142**

**BIBLIOGRAPHIE ..... 152**

# Introduction

Chaque jour, l'actualité internationale nous interpelle. Les crises sécuritaires passées et appréhendées modifient notre compréhension du monde moderne et proposent une nouvelle lecture des structures décisionnelles qui tient compte des réalités géopolitiques actuelles. La société accorde donc aujourd'hui un plus grand intérêt aux problématiques internationales. Cette sensibilité rend ainsi nécessaire une analyse rigoureuse portant sur les enjeux de l'intégration mondiale, tant économique que sécuritaire, puisque ses incidences sur la gestion des relations internationales impose une révision de l'organisation gouvernementale pour l'adapter au contexte de l'après 11 septembre.

Depuis la signature du traité de Westphalie en 1648, les relations internationales ont été l'apanage quasi-exclusif des États souverains. Avec la fin de la II$^{e}$ Guerre mondiale, la tendance à la diversification des acteurs internationaux s'est accélérée[1], les réalités d'un monde contemporain toujours plus complexe, en raison de l'enchevêtrement des environnements externe et interne de l'État, bouleversant l'ordre international établi.

Toutefois, malgré que le nouveau contexte d'interdépendance ait favorisé la diversification des acteurs, l'État domine toujours la politique internationale, mais les nouvelles réalités mondiales impliquent désormais des modifications au niveau de la gestion gouvernementale pour adapter les structures étatiques aux défis qui devront être relevés. Ces pressions modernistes ont également un impact remarqué sur les fédérations, les relations entre les différents ordres de gouvernement se complexifiant et remettant en

[1] Même en excluant les nombreuses organisations onusiennes qui rythment la vie internationale dans des sphères très variées d'activités, nous notons un nombre considérable d'organisations qui ont un impact non négligeable sur les relations internationales. Nous n'avons qu'à penser aux institutions issues de la Conférence de Bretton Woods dont le rôle de premier plan dans la reconstruction en Europe s'est par la suite diversifié avec la période de décolonisation des années 1960. De plus, de nombreux regroupements régionaux ou à vocation politique particulière ont vu le jour, notamment l'OCDE, l'OPEP, le Commonwealth, l'Organisation internationale de la Francophonie, le G8 et le G77. Depuis la fin de la Guerre froide, nous pouvons même identifier une nouvelle génération d'organisation supra-étatique, particulièrement l'OMC et la Cour pénale internationale. Corollairement à cette intensification, les ONG ont accru leur présence dans les instances décisionnelles, tant en nombre qu'en importance, surtout depuis les manifestations de Seattle en 1999 et les pressions concertées pour empêcher l'adoption de l'AMI.

cause la vision unitaire des relations internationales. Ainsi, et plus que jamais, la capacité d'adaptation est la clef de voûte de l'administration publique, en considération notamment de la facilité de transmission de l'information, de la diversification de l'intervention étatique et de la complexité des problématiques soumises à la réflexion des gouvernants. Dès lors, une collaboration accrue entre les gouvernements, tant au niveau national qu'international, s'avère essentielle.

## *Problème de recherche*

Donc, l'implantation de ces mécanismes de collaboration favorise désormais une présence croissante des entités fédérées dans des domaines de plus en plus diversifiés, dépassant de loin les relations transfrontalières traditionnelles. Dans ce contexte, il s'impose de s'interroger sur leur marge de manœuvre effective en matière de politique étrangère sécuritaire et, par voie de conséquence, sur les acteurs publics qui sont ou devraient être compétents en matière de sécurité nationale, tant au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre des obligations internationales.

## *L'interdépendance croissante des relations internationales sécuritaires*

Cette question est d'autant plus importante à résoudre qu'elle touche le cœur d'une nouvelle dynamique sur laquelle peu de recherches se sont penchées. Cette dynamique se caractérise par l'intervention de la puissance publique contemporaine qui se conçoit dans de vastes domaines exigeant une coopération et une concertation entre divers paliers de gouvernement. L'importance croissante des mouvances internationales, associées au phénomène de la mondialisation et les préoccupations sécuritaires grandissantes en ce

début du 21e siècle, exercent des pressions sur la souveraineté des États.[2] Ce défi d'importance pour la gouvernance force les interactions, toujours plus nombreuses, entre les différents acteurs étatiques. Ainsi, « les nouveaux dangers mettent au défi un nombre croissant d'organismes gouvernementaux qui ne sont pas habitués à œuvrer ensemble. Une véritable politique de sécurité nationale doit donc désormais fusionner les responsabilités relatives aux menaces intérieures et extérieures. »[3]

Partant de ce constat, on peut se questionner sur le palier de gouvernement qui est le mieux placé pour définir les orientations d'une politique nationale de sécurité et gérer ses implications nationales et internationales. À cet égard, le partage des compétences constitutionnelles doit-il être perçu comme une énumération statique, favorisé par une nomenclature par « compartiments étanches »[4], ou plutôt être adapté et souple pour permettre une réaction appropriée, élaborée dans la concertation et mise en application de façon coordonnée?

Cet enchevêtrement des compétences législatives, combiné à l'interdépendance croissante des relations internationales, explique la propension des entités fédérées à jouer un rôle accru au niveau international, soit en leur nom propre ou en collaboration

---

[2] MICHAUD, Nelson, « Souveraineté et sécurité : le dilemme de la politique étrangère canadienne dans l'"après 11 septembre" », dans *Études internationales*, vol. XXXIII, no 4 (décembre), 2002.

[3] GIGUÈRE, Richard, *Doit-on créer un ministère de la sécurité au Canada?*, IQHÉI, Bulletin No 57, sous la direction d'Albert LEGAULT, Sainte-Foy, février 2002, p. 1.

[4] Cette expression, tirée d'une métaphore de Lord Atkin dans l'*Avis sur les conventions de travail*, [1937] A.C. 326, réfère au principe de l'exclusivité des compétences du fédéral et des provinces, principe qui signifie que les compétences d'un ordre de gouvernement ne peuvent être envahies par l'autre. Toutefois, l'exclusivité des compétences législatives n'est pas le principe de base en droit constitutionnel canadien. V. à ce sujet *SEFPO* c. *Ontario*, [1987] 2 R.C.S. 2, 18, où le juge en chef Dickson, dans une opinion séparée se référant aux arguments du professeur Hogg, signale ce qui suit : « J'approuve chacun de ces arguments de prudence vis-à-vis de la portée du principe de l'exclusivité des compétences. Historiquement, le droit constitutionnel canadien a permis passablement d'interaction et même de chevauchement en ce qui concerne les pouvoirs fédéraux et provinciaux. Il est vrai que des principes comme celui de l'exclusivité des compétences et celui de l'immunité de sa Majesté ainsi que des notions comme celle des "compartiments étanches" restreignent l'étendue de cette interaction. Il faut cependant reconnaître que ces principes et notion n'ont pas représenté le courant dominant en matière constitutionnelle; ils ont constitué plutôt un contre-courant opposé à l'effet puissant du principe du caractère véritable et du double aspect et au cours des dernières années, une façon très limitée d'aborder les questions de conflit et de prépondérance en matière législative. » C'est également la conclusion à laquelle arrive BEAUDOIN, Gérard-A., *La constitution du Canada*, 3e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 367, après une analyse exhaustive des théories et doctrines applicables en droit constitutionnel canadien.

avec le gouvernement central. En conséquence, de nos jours, il est beaucoup plus question de chevauchement des compétences, de complémentarité nécessaire, d'interdépendance, que de « compartiments étanches ». Comme le précise Dehousse,

> Dans le monde d'interdépendance qui caractérise notre époque, la souveraineté des États n'a rien d'un absolu; bien souvent elle ne représente guère plus qu'une illusion, ou tout au mieux, qu'une revendication. Même en droit international, où le rôle des États reste pourtant déterminant, les excès que ce concept a pu légitimer ont provoqué sa remise en question. Son utilité descriptive n'est guère plus grande pour ce qui est des fédérations contemporaines, caractérisées par un enchevêtrement des compétences et des moyens d'actions tellement poussés qu'il rend inutiles voire absurdes les catégorisations par trop théoriques.[5]

Cet enchevêtrement est particulièrement apparent dans les relations transfrontalières. D'abord établie dans les domaines du transport, de la gestion environnementale, de l'énergie et du commerce, la coopération transfrontalière s'étend aujourd'hui aux secteurs de l'information, de la libre circulation des personnes, de la sécurité et de la gestion des mesures d'urgence. Cette évolution de l'agenda nous permet de mieux cerner les enjeux « intermestiques »[6] qui sont au cœur des relations internationales modernes, lesquels nécessitent la mise en place de mécanismes de coordination cohérents.

Alors, quel palier gouvernemental doit s'occuper d'administrer les relations sécuritaires de l'État, surtout lorsque la croissance économique est tributaire de l'expansion des exportations, ce qui oblige à une ouverture accrue des frontières territoriales et à une adaptation en conséquence de la politique étrangère? Est-ce que le gouvernement central

---

[5] DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et relations internationales : Une réflexion comparative*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 208.

[6] Le terme « intermestique » provient de la contraction d'international et de domestique. V. pour une illustration de son utilisation, le discours prononcé par Michael Kergin, Ambassadeur du Canada aux Etats-Unis, devant The Economic Club of Toronto, le 9 février 2005, http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/washington/ambassador/050209-fr.asp, où il affirme les relations avec les États-Unis ont une nature « intermestique » puisqu'elles sont d'une part internationales parce que les États-Unis sont un pays étranger, et d'autre part « domestiques » parce qu'il arrive souvent que des pressions locales ou nationales soient au cœur des enjeux.

est le seul acteur autorisé ou existe-t-il une place pour les entités fédérées? Comme le souligne Michaud,

> One effect of globalization is that it increases the number of international norms and standards states must consider when they legislate; and since these norms and standards steadily impinge on fields of federated entities' constitutional jurisdiction, these entities must react.[7]

Il est possible d'envisager cette exigence de participation de deux façons : soit le gouvernement central, en utilisant son pouvoir de conclure des traités et sa compétence en matière de défense, détient désormais l'opportunité d'influencer considérablement, en contravention de l'entente constitutive, des enjeux qui étaient autrefois entièrement ou majoritairement sous l'autorité des entités fédérées, soit l'internationalisation des compétences constitutionnelles des entités fédérées leur offre l'opportunité de participer plus activement aux relations internationales et d'ainsi accroître le rayonnement de leur personnalité internationale.[8] Dans les deux cas, il devient impérieux d'établir les paramètres d'une gestion intégrée des politiques sécuritaires, puisque l'une des principales conséquences de l'établissement d'un réseau économique mondialisé est l'internationalisation des mesures de sécurité qui doivent être prises pour le protéger. Cette pression supplémentaire sur les structures étatiques et les réseaux, tant institutionnels qu'administratifs, doit en ce sens recevoir une réponse coordonnée.

Traditionnellement, la plupart des fédérations ont mis en place des mécanismes pour assurer une place viable à leurs entités fédérées sur la scène internationale, la plupart du temps pour des questions culturelles et économiques, questions qui relèvent

---

[7] MICHAUD, Nelson, « Canada and Québec on the World Scene: defining New Rules? », In Andrew F. COOPER and Dane ROWLANDS, ed., *Canada Among Nations*, Montréal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 236.

[8] LAZAR, Harvey, TELFORD, Hamish and Ronald L. WATTS, « Divergent Trajectories », In *The Impact of Global and Regional Integration on Federal System: A Comparative Analysis*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 4.

majoritairement de leur compétence et pour lesquelles elles ont un intérêt prépondérant.[9] Dans ce type de relation internationale, comme le fait remarquer Michaud, « le niveau de coordination, quant à lui, ne fait pas l'objet de débats puisque l'essentiel de la politique étrangère demeure alors sous le chapeau du gouvernement central. »[10] On peut toutefois se questionner sur l'existence de tels mécanismes de coordination et, corollairement, sur la marge de manœuvre des entités fédérées en ce qui concerne les questions de sécurité, tant militaires que non militaires, envers lesquelles les gouvernements centraux se montrent souvent jaloux, voulant exercer seuls des compétences constitutionnelles qui leur sont bien souvent dévolues et ainsi préserver leur main-mise sur les questions de *high politics* :

> S'il est un secteur où la prédominance du pouvoir central en matière de relations extérieures est manifeste, c'est bien celui de la politique étrangère *stricto sensu*. Même dans les systèmes les plus libéraux, où les composantes de la fédération sont autorisées à exercer une activité internationale autonome – à quelques titres que ce soit –, les autorités fédérales n'en gardent pas moins le contrôle des questions de *high politics*. Cette suprématie fédérale se traduit de deux manières différentes. Non seulement des questions comme la sécurité et la défense restent l'apanage exclusif de la fédération, mais l'efficacité de son contrôle dans ces domaines est renforcée par les limites matérielles assignées aux compétences internationales des États membres, qui se voient souvent nier le droit d'aborder les dimensions spécifiquement politiques des questions dont ils ont la charge.[11]

Est-ce qu'on peut encore affirmer que ce domaine réservé est approprié en regard des relations internationales contemporaines? Peut-on exclure les composantes « politiques » de la politique étrangère uniquement pour préserver la mainmise du gouvernement central sur ces matières? Lorsqu'un domaine d'activité rend essentiel la coopération, doit-on maintenir des « compartiments » entre les administrations, au détriment de la réalisation d'objectifs prioritaires communs? Est-il vrai, en relation avec les observations

---

[9] V. à ce sujet, MICHAUD, Nelson, « Fédéralisme et politique étrangère : réponses comparatives à la mondialisation », dans *Guide des pays fédérés*, sous la direction de Karl NERENBERG, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 409-437.

[10] MICHAUD, Nelson, *Le Québec et l'intégration continentale : Les stratégies caractéristiques d'un acteur fédéré*, dans Working Paper 2003(9), IIGR, Queen's University, 2003, p. 3.

[11] DEHOUSSE, supra, Note 5, p. 227.

de Kincaid, que l'une des raisons pour laquelle les entités fédérées participent aux relations internationales est d'assurer leur sécurité face aux agressions extérieures, domaine jadis réservé aux gouvernements centraux?[12]

Il existe en effet des questions qui nécessitent une réponse coordonnée pour satisfaire aux préoccupations d'efficacité de l'appareil gouvernemental. Le gouvernement fédéral canadien semble avoir prévu cette éventualité dès 1968, sous la plume de Paul Martin – le père de l'ancien Premier ministre du Canada –, alors Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, dans un document portant sur le fédéralisme et les relations internationales, document qui est toujours d'actualité, plus de trente ans plus tard[13]. Cette modernité a été confirmée par la signature par le Premier ministre canadien, M. Stephen Harper, et par le Premier ministre du Québec, M. Jean Charest, d'un accord établissant un rôle formel pour le Québec à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, lequel reprend les principes directeurs exposés antérieurement par le gouvernement canadien, principalement en ce qui concerne l'intérêt d'unir les efforts des deux paliers de gouvernement, tout en respectant la spécificité du Québec et les orientations générales de la politique étrangère du Canada.[14] On retrouve cette même harmonie entre les politiques des deux gouvernements dans le chapitre V du texte de M. Martin, lequel traite spécifiquement des nouvelles perspectives de collaboration. En effet, ce dernier mentionne ce qui suit concernant les mécanismes de consultation avec les provinces :

> On a déjà étudié plusieurs moyens de réaliser une meilleure harmonie entre le gouvernement fédéral et les provinces dans l'élaboration et la mise en œuvre des traités, ainsi que d'en d'autres formes d'activité internationale. [...] En grande partie, ce sont là des questions qu'on s'efforce de résoudre par un désir commun de respecter les besoins et les aspirations tant du pays dans son ensemble que des provinces, et dont le caractère exige une

---

[12] KINCAID, John, *Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems*, Scientific Background Paper presented at the International Conference on Federalism, Saint-Gallen, Switzerland, 27-30 August 2002, p. 13.

[13] SABOURIN, Louis, « Les relations internationales du Canada et du Québec par les textes », dans *Intégrations et identités nord-américaines : Vues de Montréal 1995-2000*, sous la direction de Marie-Françoise LABOUZ, Katia BOUSTANY et *al.*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 160.

[14] Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relatif a l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), signé le 5 mai 2006, à Québec.

> consultation étroite et continue. *Ce genre de consultation va de soi dans bien des domaines et il s'imposera dans bien d'autres, mais il est bon néanmoins d'examiner dans quelle mesure les moyens créés jusqu'ici répondent aux besoins présents et futurs. Bien que les moyens de consultation soient moins importants que la volonté de consulter, le gouvernement estime que des redressements au niveau de l'administration pourraient atténuer les difficultés qui pourraient nuire à la réalisation d'objectifs souhaités de tous.*[15] (Nos italiques)

C'est exactement ce que la présente recherche tentera de déterminer : quelle est la marge de manœuvre des entités fédérées en matière de politique étrangère sécuritaire et, par voie de conséquence, quels acteurs sont ou devraient être compétents en matière de sécurité nationale, tant au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre des obligations internationales? Dès lors, il faudra vérifier les mécanismes de coordination qui permettent, à l'intérieur des administrations publiques, de mieux répondre aux situations dont « le caractère exige une consultation étroite et continue », ce qui est désormais le cas des questions sécuritaires depuis les évènements du 11 septembre 2001. L'étendue des compétences constitutionnelles ainsi que la position des gouvernements centraux à l'égard du partage de la souveraineté en droit international, mais aussi en relation avec la participation des entités fédérées à la mise en œuvre des politiques de sécurité nationale, sont des éléments déterminants qui seront considérés.

## *Problématique*

Notre recherche aura donc pour objectif d'exposer le rôle des entités fédérées dans la définition, l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques internationales de sécurité. Un rôle partiel leur a été jusqu'ici reconnu dans des domaines qui sont traditionnellement de leurs compétences exclusives, mais nous soutenons que les décisions gouvernementales ayant trait à la sécurité nationale relèvent désormais de compétences partagées. Nous allons ainsi présenter plusieurs justifications à une ouverture des définitions

---

[15] GOUVERNEMENT DU CANADA (1968), *Fédéralisme et relations internationales*, Ottawa, Secrétariat d'État aux affaires extérieures, p. 48.

constitutionnelles hermétiques, dans l'optique d'améliorer l'efficacité de la gestion publique des politiques internationales.

Nous croyons que les entités fédérées ont un rôle à jouer afin d'améliorer la réponse étatique aux stimuli internationaux et relever le défi qu'ils imposent à la gouvernance. Toutefois, ce rôle ne leur est pas pleinement reconnu à l'heure actuelle en raison de la définition westphalienne de l'État qui limite l'autorité dont elles disposent. De plus, lorsque le cadre constitutionnel national limite encore davantage ce rôle international, leur influence doit se faire valoir administrativement.[16] Il en découle alors l'obligation de prendre des ententes administratives avec le gouvernement central – fort de la reconnaissance mutuelle dont il bénéficie avec les autres acteurs étatiques – pour leur permettre d'exercer pleinement leurs prérogatives. Comment alors concilier les exigences de participation des entités fédérées avec ce cadre restreint?

À cet égard, les compétences constitutionnelles en matière d'affaires étrangères et de sécurité nationale, lorsque définies selon une approche libérale incluant autant la sécurité militaire que non militaire, accordent une marge de manœuvre aux entités fédérées qui corresponde à leur niveau effectif d'activité internationale. En relation avec le cadre constitutionnel conditionnant cette activité, une analyse des mécanismes mis en place pour faciliter la coordination entre le gouvernement central et les entités fédérées, en lecture d'une politique sécuritaire déterminante du gouvernement, permettra de vérifier l'adaptation du système fédéral aux pressions sécuritaires mises en exergue par les événements du 11 septembre 2001.

---

[16] MICHAUD, Nelson, supra, Note 7, p. 26. Selon la typologie développée par l'auteur, le rôle international des entités fédérées s'intègre dans un cadre constitutionnel ou administratif et leur influence s'exerce soit directement, soit par la médiation du gouvernement central.

## *Hypothèse de recherche*

En regard de notre problématique de recherche et considérant les mesures prises par les entités fédérées pour satisfaire les besoins sécuritaires de leurs commettants, nous déterminons qu'elles agissent dans un environnement péri-constitutionnel qui doit être formalisé par les gouvernements centraux – en l'absence d'amendements constitutionnels – dans le cadre de leurs politiques de sécurité nationale, par l'adoption de mécanismes de coordination appropriés.

En effet, nous remarquons par la théorie et la pratique que les entités fédérées participent dans les faits aux relations internationales sécuritaires malgré l'absence de dispositions constitutionnelles les autorisant formellement à exercer ce type d'activités. Devant ces circonstances particulières, le gouvernement central doit mettre en place des mécanismes de coordination pour faciliter l'exercice de cette prérogative. En conséquence, nous soumettons l'hypothèse que les évènements du 11 septembre 2001 ayant redéfini les paramètres sécuritaires traditionnels, ces mécanismes devraient trouver leur expression dans les politiques de sécurité nationale qui ont été adoptées à la suite de cette redéfinition.

## *Cadre d'analyse*

Pour évaluer notre hypothèse, nous avons sélectionné le contexte nord-américain comme cadre d'analyse, d'abord pour juxtaposer l'intégration sécuritaire à celle économique, mais principalement en raison de la présence de trois fédérations nous permettant de tirer des enseignements plus riches au niveau des modèles retenus. Par ailleurs, ces enseignements seront davantage apparents considérants les relations transfrontalières déjà importantes établies par le passé.

Ainsi, il faudra, en premier lieu, vérifier les différentes positions doctrinales concernant la capacité des entités fédérées à l'étude de conclure des traités, en relation avec les concepts d'État et souveraineté. Pour la suite du texte, nous utiliserons uniquement l'expression « traité » pour qualifier les ententes qui créent des obligations internationales pour les entités fédérées. Cette simplification de la terminologie facilitera davantage la lecture de la présente étude et aura pour résultat de nous dissocier de tout débat sémantique qui peut exister pour qualifier ces ententes internationales, lequel peut avoir des conséquences importantes dans un système fédéral.

Deuxièmement, partant de cette vérification, nous proposerons une interprétation des constitutions nationales, en relation avec le droit international public, qui nous servira à déterminer la marge de manœuvre théorique qui leur est allouée. Troisièmement, une définition contemporaine du concept de sécurité nationale permettra de déterminer le partage des compétences constitutionnelles que sa gestion active implique, de manière à identifier les divergences éventuelles entre la théorie constitutionnelle et la pratique des relations internationales des entités fédérées et à déterminer corollairement s'il y a concordance. Finalement, analysant les mécanismes mis en place dans le domaine sécuritaire pour coordonner les relations internationales des entités fédérées avec celles du gouvernement central, nous conclurons, dans une perspective favorisant la collaboration des différents acteurs publics, sur la marge de manœuvre proposée par les gouvernements centraux aux entités fédérées avec l'adoption, à la suite des événements du 11 septembre 2001, de leur politique de sécurité nationale.

## *Méthodologie proposée*

Pour vérifier notre hypothèse, nous procèderons à une analyse comparative entre les fédérations canadienne, américaine et mexicaine afin d'avoir un échantillon représentatif des cadres législatifs existants puisque ces trois fédérations sont distinctes, tant sur le plan de la centralisation gouvernementale que sur celui du rôle des entités fédérées. Au

Canada, la *Loi constitutionnelle de* 1867 cultive l'ambiguïté sur la marge de manœuvre internationale des provinces en raison de son silence sur le sujet. Pour sa part, la *Constitution des États-Unis d'Amérique* interdit formellement aux États de signer des traités avec des nations étrangères, les États agissant toutefois par l'entremise de leurs représentants au Congrès, dont l'intervention pour assurer la mise en œuvre des traités, dans certains cas d'espèce, est prévue par la Constitution. Finalement, au Mexique, la *Constitution politique des États-Unis du Mexique* ne laisse aucune marge de manœuvre aux États dans toutes les facettes des relations internationales, outre leur représentation au Congrès, ce qui a pour effet de centraliser les pourvois entre les mains du gouvernement central.

Pour chacune de ces fédérations, un texte central de politique étrangère sécuritaire sera analysé. *Protéger une société ouverte*, la première politique canadienne de sécurité nationale et la *National Security Strategy*, sa contrepartie américaine, adoptées à la suite des évènements du 11 septembre 2001, sont incontournables et favorisent la comparaison des politiques nationales. Au Mexique, le processus d'élaboration d'une politique de sécurité nationale s'est amorcé avec l'adoption, en 2005, de la *Ley de Seguridad nacional* et l'annonce de la composition du Conseil qui sera chargé de déterminer les orientations de la future politique nationale. Nous retiendrons donc pour notre analyse sa structure statutaire, faute de pouvoir compter sur une politique définitive.

Les interprétations constitutionnelles nationales se baseront, pour l'essentiel, sur des auteurs renommés pour la qualité de leur analyse dans ce champ précis d'étude. Pour la définition du concept de sécurité nationale, nous utiliserons principalement des auteurs canadiens en raison de l'importance de la documentation accessible. La recension des écrits nous a également permis de constater les limites de notre corpus puisque peu d'auteurs s'intéressent aux relations internationales sécuritaires des entités fédérées. Certains parallèles seront alors tracés avec les analyses économiques et culturelles lorsqu'elles s'appliquent à notre recherche.

# 1 Analyse des concepts relatifs à la participation des entités fédérées

## *1.1 Introduction*

Lors des négociations ayant mené à la signature et à la ratification de la *Convention de Vienne sur la conclusion des traités*, plusieurs États à structure fédérale, par l'entremise de leur gouvernement central, ont voulu exclure toute référence à la capacité internationale des entités fédérées. Cette exclusion avait pour double objectif de limiter la légitimation des relations internationales de leurs constituants, ainsi que d'empêcher que des gouvernements étrangers n'interprètent leurs textes constitutionnels – qui ne brillent pas toujours par leur « simplicité »[1] –, afin de déterminer la légalité des traités conclus par leurs entités fédérées. Arbour situe bien le débat :

> La question de savoir si un État membre d'un État fédéral peut conclure un traité international apparaît comme une question que le droit international laisse à l'entière appréciation des droits constitutionnels propres à chaque État. On peut affirmer que les États membres d'une union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la constitution fédérale. C'est en ce sens que s'était prononcée la Commission du droit international dans son projet de codification du droit des traités, en 1966, lequel affirmait très clairement qu'il n'y avait aucune règle de droit international qui interdisait aux États membres d'un État fédéral d'avoir la capacité de conclure des traités avec des États tiers. Pour des raisons politiques liées principalement aux prétentions du Québec sur ce chapitre, les représentants du Canada – et, pour d'autres raisons, la majorité des représentants fédéraux, faut-il le dire – se sont opposés à ce que cette règle soit officiellement incorporée dans le texte final de la *Convention de Vienne*

[1] V. à ce sujet, DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et relations internationales : Une réflexion comparative*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 207, où l'auteur s'exprime ainsi : « Nombreux sont ceux qui n'hésitent pas à franchir un pas supplémentaire et à reconnaître les mêmes prérogatives illimitées aux organes fédéraux – par opposition aux autorités décentralisées. Bien qu'elle soit généralement admise, cette interprétation ne paraît pas procéder d'une évaluation décisive du phénomène fédéral par le droit international. Il s'agit plutôt d'un corollaire logique des exigences de sécurité juridique de la vie internationale : on ne saurait attendre des gouvernements étrangers qu'ils soient au fait des répartitions des compétences qui ne brillent pas toujours par leur simplicité. D'ailleurs, c'est en partie pour éviter tout risque d'équivoque quant à la capacité internationale de la fédération que l'on a préféré omettre toute référence à la capacité internationale des États membres dans l'article 5 de la Convention de Vienne. »

> *sur le droit des traités*. Cependant, cette position politique rétrograde ne porte aucunement atteinte au principe qu'un État membre d'une union fédérale puisse se voir reconnaître le *jus tractatuum* par la constitution.[2]

Dans cette optique, l'analyse que propose le présent chapitre nous permettra de déterminer de façon théorique la capacité des entités fédérées à conclure des traités. En interprétant d'abord le concept de souveraineté et les conditions d'existence de l'État, et vérifiant ensuite les données constitutionnelles internes de chaque fédération, nous visons à répondre à une question centrale à notre étude : les entités fédérées peuvent-elles conclure des traités, dans leurs champs de compétence, exclusifs et partagés, afin de formaliser leur participation aux relations internationales? Nous serons ensuite à même de vérifier leurs perspectives de participation dans la préservation de la sécurité nationale, partant d'un exercice de définition du concept. Ainsi, dans les chapitres portant sur chacune des fédérations à l'étude, nous aurons un cadre de référence nous permettant de déterminer les compétences constitutionnelles nationales offrant une marge de manœuvre aux entités fédérées en la matière. Il est à noter que dans l'analyse qui suivra, nous ne retiendrons que le concept de souveraineté, par opposition à celui d'autonomie, malgré que ce dernier concept peut paraître plus adapté aux structures fédérales quand il s'agit d'analyser la place des entités fédérées au sein de ces dernières. De cette façon, nous privilégions une approche centrée sur le droit internationale et basée davantage sur la lecture proposée par les auteurs qui seront retenus dans notre étude.

## 1.2 Souveraineté et État

Avant de vérifier si la souveraineté limitée des entités fédérées les empêche d'exercer leur juridiction constitutionnelle à l'échelle internationale, il convient d'abord de déterminer si elles possèdent le caractère étatique nécessaire à cet exercice. Reprenant la triple condition d'existence de l'État – soit un territoire défini, une population et un

---

[2] ARBOUR, J.-Maurice, *Droit international public*, 4e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, pp. 78-79.

pouvoir politique organisé qui est effectif et indépendant –, Arbour précise davantage la capacité internationale des entités non souveraines en ces termes :

> Il faut noter immédiatement que toute organisation politique réunissant ces trois éléments fondamentaux ne constituent pas nécessairement un État au sens du droit international : c'est l'hypothèse notamment de la province canadienne et de l'État américain, lesquels sont dépourvus des attributs de la souveraineté au plan international. Le critère de l'État, au sens du droit international, réside ultimement dans cette capacité d'entretenir des relations internationales et cette capacité dépend tout autant de données constitutionnelles d'ordre interne que de la reconnaissance qui en est faite par les autres États.[3]

Se référant à la typologie de Krasner, cette reconnaissance mutuelle, découlant de l'autorité de s'engager, est particulièrement importante pour la souveraineté westphalienne et la souveraineté internationale légale, les partisans d'une approche unitaire des relations internationales se référant principalement à ces concepts pour restreindre la portée des relations externes des entités fédérées.[4] Toutefois, elle ne restreint aucunement la plénitude des prérogatives étatiques de contrôle et d'autorité qu'un État exerce sur son territoire, sa population et ses processus décisionnels, ce qui nous ramène inexorablement à la définition de l'État. Ainsi, pour vérifier la capacité internationale d'une entité fédérée, il faut vérifier si elle est un sujet du doit international malgré son statut de membre d'une fédération. À cet égard, comme le souligne encore Arbour,

> La doctrine classique considérait généralement que le *jus tractatuum* était un attribut exclusif de l'État souverain. Or l'évolution de la pratique des relations internationales, depuis 1945 notamment, démontre hors de tout doute le bien-fondé de la distinction entre d'une part la souveraineté au plan du droit international et le concept de la personnalité internationale d'autre part. C'est que la capacité de conclure des traités selon le droit international appartient aussi bien aux États qu'à d'autres sujets de droit international.[5]

---

[3] Idem, pp. 187-188.
[4] KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 10.
[5] ARBOUR, supra, Note 2, pp. 159-160.

En effet, le droit international coutumier, qui fut l'objet d'une codification partielle en 1969, n'empêche pas les activités internationales des entités fédérées. Ainsi, la *Convention de Vienne sur le droit des traités* ne reconnaît pas expressément – ni n'exclut – la capacité, pour les entités fédérées, de conclure des traités.[6] À cet égard, l'article 6 précise que « tout État a la capacité de conclure des traités. »[7] Alors, est-ce que les entités fédérées sont des États? Brun et Tremblay prétendent que non en se basant sur une interprétation juridique qui reconnaît la plénitude de la souveraineté comme essentielle. Cette conclusion est au surplus renforcée par les décisions des tribunaux canadiens qui ne considèrent pas les provinces comme des États distincts.[8]

Les entités fédérées ont des perspectives internationales, mais celles-ci sont limitées par l'absence de souveraineté les autorisant à exercer pleinement leurs prérogatives étatiques à certains égards, pouvoirs qui sont plutôt dévolus à un ordre de gouvernement qui les englobent. Ainsi, selon Brun et Tremblay, « suivant la définition juridique d'État, le Québec ne peut pas être qualifié d'État puisque, en tant qu'ordre juridique centralisé, il débouche sur un ordre juridique contraignant plus large, le Canada. »[9] Dans leur analyse, les auteurs font référence à la notion de personnalité *erga omnes*, qui implique qu'il n'existe pas, au-dessus de l'État, d'autorité supérieure. Pour posséder cette personnalité *erga omnes*, c'est-à-dire être un sujet de droit reconnu à l'égard de tous les États, il faut que l'État, en plus des trois éléments constitutifs à l'État, possède un caractère souverain. Dans le cas des entités fédérées, c'est la plénitude de la souveraineté, c'est-à-dire son plein exercice sans contrainte extérieure, qui fait défaut.

---

[6] DEHOUSSE, supra, Note 1, 1991, p. 210 : « L'article 5 omet d'ailleurs prudemment toute référence à la souveraineté ou à l'indépendance des États. »

[7] *Convention de Vienne sur le droit des traités*, Recueil des traités des Nations Unies, vol. 1155, signée le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, art. 6. Le projet d'articles soumis en 1966 était beaucoup plus explicite. Voir l'article 5, tel que cité dans ARBOUR, supra, Note 2, p. 79 : « Tout État a la capacité de conclure un traité. 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 dans ladite Constitution. »

[8] *Commission hydroélectrique de Québec* c. *Churchill Falls (Labrador) Corp.*, [1980] C.A. 203, 209.

[9] BRUN, Henri et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 64.

Cette définition westphalienne de l'État que les auteurs retiennent ne considère qu'un seul critère : la souveraineté.[10] Cette interprétation ne semble toutefois pas appropriée en cette « ère des souverainetés limitées ».[11] Bretton poursuit dans ce sens en proposant une analyse dichotomique de ce concept :

> La souveraineté peut être appréhendée en se plaçant à deux points de vue différents : d'un point de vue négatif, la souveraineté est tout simplement l'absence de subordination par rapport à une autre entité internationale, un État, un groupe d'États ou une organisation internationale; d'un point de vue positif, la souveraineté correspond à l'exercice d'un certain nombre de compétences que l'on peut désigner comme des pouvoirs d'action définis et réglementés par le droit international.[12]

C'est au point de vue négatif auquel Brun et Tremblay font allusion lorsqu'ils réfèrent à un ordre juridique contraignant. Cet élément n'empêche toutefois pas que chaque ordre de gouvernement jouit, au Canada, à l'intérieur du champ constitutionnellement défini de sa compétence, d'une souveraineté aussi complète que n'importe quel État dans la plénitude de ses attributions.[13] Ce constat vaut également pour les autres fédérations, en raison du partage des compétences qui sous-tend ce système constitutionnel.

---

[10] Pour une critique de la souveraineté, voir BADIE, Bertrand, « De la souveraineté à la capacité de l'État », dans *Les nouvelles relations internationales : Pratiques et théories*, sous la direction de Marie-claude SMOUTS, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 37 à 55. V. aussi, CHAGNOLLAUD, Jean-Paul, *Relations internationales contemporaines : Un monde en perte de repères*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 194, où l'auteur précise que « désormais de multiples côtés, la souveraineté est mise en question, rognée, rabotée et – ce qui est sans doute plus grave encore – ignorée. »

[11] DE SENARCLENS, Pierre, *Mondialisation, souveraineté et théorie des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 31. V. également : PAQUIN, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales : Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 2004, pp. 165-166, où l'auteur conclut que le fédéralisme, dont le fondement principal est la divisibilité de la souveraineté, s'accommode mal des principes de l'ordre westphalien. Ainsi, « avec le développement de la paradiplomatie, les monopoles étatiques sur lesquels repose le système international westphalien sont remis en question par les entités subétatiques. »

[12] BRETTON, Philippe, *Relations internationales contemporaines*, Paris, Litec, 1993, p. 52.

[13] Ce principe a été énoncé dans l'arrêt *Hodge* c. *La Reine*, (1883-1884) 9 A.C. 117, 122 : « En décrétant que l'Ontario avait droit à une législature et qu'il appartenait en exclusivité à son Assemblée législative d'adopter des lois pour la province et pour des fins provinciales relativement aux catégories de sujets énumérés à l'article 92, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui conféra, non pas des pouvoirs qu'elle était censée exercer par délégation ou en qualité de représentant du Parlement impérial, mais une autorité aussi complète et aussi vaste, dans les limites prescrites par l'article 92, que le Parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer. »

Reprenant cette fois le point de vue positif, on remarque que certains attributs de la personnalité juridique internationale distincte[14] des États permettent de justifier l'implication internationale des membres d'une fédération. Il semble alors que leur caractère d'entité politique non souveraine ne doit pas être interprété comme une interdiction de conclure, ratifier et mettre en œuvre des traités dans leurs champs de compétences exclusifs, considérant l'évolution récente des relations internationales depuis la fin de la II$^{e}$ Guerre mondiale. En effet, le droit international reconnaît à un État, même en présence d'une souveraineté partagée, la capacité de conclure des traités, à plus forte raison lorsque l'exercice de cette prérogative est accepté par les autres États, selon la définition de l'autorité retenue par Krasner. Brun et Tremblay reconnaissent d'ailleurs cette dimension lorsqu'ils précisent que,

> Depuis le milieu du 20$^{e}$ siècle, le droit international n'accorde plus la personnalité juridique aux seuls États souverains. Par exemple, les organisations internationales peuvent conclure des traités même si elles ne jouissent pas de la souveraineté. De la même façon, les provinces canadiennes ont une capacité internationale dont les manifestations dépendent, d'une part, de facteurs purement pratiques et, d'autre part, de justifications de nature constitutionnelle.[15]

En conséquence, il nous est possible de conclure que les entités fédérées possèdent les attributs de la personnalité juridique leur permettant de négocier, conclure, ratifier et mettre en oeuvre des traités. Cette interprétation est renforcée par leur statut d'État souverain dans leurs champs de compétence exclusifs, d'autant plus qu'elles rencontrent, à la base, les trois conditions d'existence de l'État. Cette capacité d'entretenir des

---

[14] Les attributs de la personnalité juridique de l'État découlent directement de leur capacité souveraine, du caractère *erga omnes* de leur personnalité. V. à ce sujet, PATRY, André, *La capacité internationale des États : l'exercice du « jus tractatuum »*, Sillery, Presses de l'Université Laval, 1983, p. 20, où l'auteur précise que « tout État souverain possède la pleine capacité, ce qui implique qu'il a la jouissance directe des quatre attributs suivants : a) le *jus tractatuum*, ou le droit de conclure des traités; b) le *jus legationis*, ou droit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques; c) le *droit d'ester en justice*, ou droit d'avoir directement accès aux instances internationales, principalement la Cour internationale de Justice; d) le *jus belli*, ou droit de déclarer la guerre. »

[15] BRUN et TREMBLAY, supra, Note 9, p. 65. Les auteurs poursuivent en précisant que c'est pour des raisons d'efficacité et d'opportunité que les tribunaux reconnaissent la position prééminente de l'exécutif fédéral en matière de relations extérieures et que l'activité internationale des provinces n'a « rien d'incompatibles avec la souveraineté étatique canadienne. » En fait, cette capacité « ne dépend que de la volonté des États étrangers de transiger directement avec elles, avec l'accord ou en dépit des objections du fédéral. »

relations internationales peut toutefois être limitée par les données constitutionnelles d'ordre interne et, dans une moindre mesure, par la reconnaissance de cette capacité par les autres États. Ainsi, comme le précise Dehousse, « c'est à chaque fédération qu'il appartient de déterminer la marge de manœuvre qu'elle entend laisser à ses composantes; pour être suivie d'effet, cette décision devra toutefois être acceptée par les États tiers. »[16] Cette reconnaissance étant tributaire de l'interprétation constitutionnelle nationale, on doit s'en remettre aux textes constitutionnels de chaque fédération pour déterminer s'ils permettent les activités internationales, le droit international renvoyant implicitement au droit constitutionnel interne de chaque fédération.

Le paradoxe d'une telle position, c'est que, devant un traité conclu par une entité fédérée, on doit quand même s'en remettre aux textes constitutionnels de chaque fédération pour déterminer s'ils permettent les activités internationales – le droit international renvoyant implicitement au droit constitutionnel interne de chaque fédération – et vérifier sa validité juridique. Il faudra alors analyser le niveau d'autonomie des entités fédérées, ainsi que les champs de compétence à l'intérieur desquels elles peuvent s'exprimer. Beaudoin confirme que, « pour savoir si un État membre d'une fédération a le droit de conclure un traité, il faut selon le droit international coutumier s'en remettre au droit constitutionnel de la fédération concernée; c'est la Constitution de la fédération en cause qui apporte la solution au problème. »[17]

Dès lors, afin d'être en mesure d'évaluer la marge de manœuvre effective des entités fédérées dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques internationales de sécurité, il importe de déterminer au préalable les compétences constitutionnelles qui se rapportent à ce domaine d'activités. Nous serons alors en mesure de vérifier la concordance entre la théorie constitutionnelle et la pratique. Cette interprétation ne sera pas simple en soi

---

[16] DEHOUSSE, supra, Note 1, p. 213

[17] BEAUDOIN, Gérard-A., *La constitution du Canada*, 3e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 765.

puisque les définitions du concept de sécurité, chez les auteurs, sont diverses et éparses, en plus de varier selon l'école de pensée à laquelle appartient l'auteur étudié.[18]

Cette différenciation du cadre de référence rend difficile l'adéquation entre la définition retenue du concept de sécurité nationale et les compétences constitutionnelles des acteurs étatiques impliqués. La principale difficulté provient du traitement réservé aux activités militaires dans la définition du concept de sécurité nationale. Sans sous-estimer l'importance de la défense et son influence considérable sur les relations internationales, l'équilibre impose de prendre en compte plusieurs autres caractéristiques du cadre sécuritaire de l'après 11 septembre. Cette situation est d'autant plus vraie dans le contexte de l'ALENA où les relations économiques, militaires et non militaires sont devenues inséparables.[19] Toutefois, à la suite de l'examen des relations bilatérales entre les divers partenaires nord-américains, il semble difficile de vérifier cette adéquation. En effet, en étudiant l'intégration continentale sous l'angle de la préservation des conditions économiques, on peut tout au plus voir un incitatif à harmoniser certaines politiques de sécurité.[20] Malgré tout, les évènements du 11 septembre 2001 ont initié un processus d'intégration continentale qui favorise la mixité des composantes économiques, militaires et non militaires. À cet égard, Joseph Jockel propose une approche vers le bas : « Rather it is in a very limited realm of the 'non-military' uses of the military in support of civilian authorities, that Canada, Mexico, and the US should explore some new joint approaches ».[21]

---

[18] V. pour une analyse détaillée des écoles de pensée : DAVID, Charles-Philippe, *La guerre et la paix : Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2000, pp. 35-49.

[19] SOKOLSKY, Joel J., « Realism Canadian Style: National Security Policy and the Chrétien Legacy », In *Policy Matters*, vol. 5, no 2, June 2004, p. 29. V. aussi : CARMENT, David, HAMPSON, Fen O. and Norman HILLMER, « Introduction: Is Canada Now Irrelevant? », In *Canada among Nations 2003: Coping with the American Colossus*, ed. by CARMENT and *al.*, Toronto, Oxford University Press, 2003, p. 12. Les auteurs parlent d'une intégration forcée, voire une fusion, entre l'économie et la sécurité.

[20] MICHAUD, Nelson, *Les questions de sécurité dans les Amériques : la difficile intégration*, Centres d'études interaméricaines, 25 août 2003, p. 4.

[21] JOCKEL, Joseph T., « Trilateralism and North American Defense Relations : Some Preliminary Thoughts » in BARRY, Donald, DICKERSON Mark O. and James D. GRISFORD, ed., *Toward a North American Community? Canada, the United States, and Mexico*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 212.

Ainsi, limiter les politiques internationales sécuritaires aux seuls aspects militaires diminue la marge de manœuvre effective des entités fédérées, la défense étant un pouvoir régalien relevant historiquement de l'autorité centrale. Conséquemment, le traitement de cette question influence la portée et la perception des questions de sécurité nationale. À cet égard, la conclusion de l'étude de Breton et *al.* permet de lancer le débat : « Est-ce que la réponse repose, comme le laisse suggérer la *Politique canadienne de sécurité nationale*, dans une centralisation ou au contraire, l'État doit-il décentraliser ses responsabilités et pouvoirs traditionnels en tant que détenteur légitime de la violence? »[22]

## 1.3 Sécurité nationale

La marge de manœuvre des entités fédérées dans la préservation de la sécurité nationale est tributaire de la réponse à cette question. Pour notre part, nous soutenons que l'interdépendance entre les relations économiques, militaires et non militaires impose un équilibre entre les caractéristiques complémentaires de la sécurité nationale et décentralise dans les faits les responsabilités traditionnelles de l'État. Ainsi, comme le fait remarquer Michaud, « les questions de sécurité ne sont plus que militaires et, ainsi redéfinies, elles interpellent à un très haut niveau les politiques intérieures qui relèvent du domaine de compétence des entités fédérées ».[23] Il est évident que les aspects militaires demeureront importants pour affronter les nouvelles menaces de l'après Guerre froide – et de l'après 11 septembre –, mais les agendas de sécurité nationale étant devenus plus vastes, le poids relatif des interventions armées ira en diminuant pour laisser plus de place aux aspects économiques et politiques de la sécurité.

---

[22] BRETON, Julie, DESCHÊNES, Dany et Richard GARON, *La politique canadienne de sécurité nationale, une conséquence de la transformation des institutions publiques de sécurité depuis la fin de la Guerre froide?*, Québec, Institut des hautes études québécoises, 2004, p. 31, http://www.cda-cdai.ca/symposia/2004/Breton,%20Julie%20&%20Garon,%20Richard%20-%20Paper.pdf

[23] MICHAUD, Nelson, « La politique internationale du Québec et les questions de sécurité », dans *Options politiques*, Vol. 27, n°6 (juillet-août), 2006, p. 62.

Cette mixité apparente conduira alors à une certaine « domesticité » de la politique extérieure.[24] À cet égard, Naím conclut que « the new demands on security that the increasingly globalized world set forth generate a scenario that some analysts have assessed as a war without military means. »[25] Poursuivant cette réflexion, Belleau propose, pour assurer l'absence de menaces, une adéquation nécessaire entre l'ensemble des services qui sont mis à contribution par un État et le niveau de sécurité de ses citoyens, ceux-ci recouvrant systématiquement les services de renseignement, de police, de prévention et de lutte contre les incendies et l'organisation de la sécurité civile – cette dernière étant beaucoup plus une forme d'organisation et un ensemble de mesures qu'une collectivité se donne pour faire face à une urgence qu'un service en particulier.[26] Ce regroupement d'activités permet de mieux comprendre la portée des mesures non militaires que nous retiendrons dans la présente étude.

Dans cette optique, nous adoptons donc une approche holistique pour définir la sécurité nationale selon une perspective moderne permettant de tenir compte autant des aspects militaires que non militaires. Nous retiendrons ainsi que les références à la sécurité nationale, régionale et internationale, même si elles demeurent essentiellement interétatiques[27], sont également intra-étatiques, de façon à inclure les entités fédérées. En effet, il ne faudrait pas minimiser l'importance des actions internationales des entités subétatiques et en venir à considérer que leur projection par delà leurs frontières représente forcément une « anomalie majeure ».[28] En conséquence, dans la perspective de notre hypothèse de départ reconnaissant les entités fédérées comme des États souverains dans leurs champs de compétence, nous proposons qu'elles puissent participer à ces

---

[24] BERMÚDEZ TORRES, Lilia, *La seguridad nacional de Estados Unidos : reconceptualización y tendencias*, dans la Revista Mexicana de Política Exterior, no 59, México, Instituto Matías Romero, Secretaria de Relaciones Exteriores, février 2000, p. 331 et 340.

[25] NAÍM, Moisés, *The five wars of globalization*, In Foreign Policy, January/February 2003, p. 30.

[26] BELLEAU, Marcel, « Le défi de la sécurité publique après le 11 septembre », dans *Repenser la sécurité : Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, sous la direction de Charles-Philippe DAVID, Saint-Laurent, Fides, 2002, p. 289.

[27] MANDEL, Robert, *The changing Face of National Security: A Conceptual Analysis*, Westport, Greenwood Press, 1994, cited in DAVID, supra, Note 86, p. 34.

[28] PHILIPPART, Éric et Michaël VAN CUTSEM, « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe », dans *Études internationales*, volume XXX, no 4, décembre 1999, p. 795.

relations interétatiques sécuritaires de plein droit, puisque les gouvernements centraux ne sont plus les seuls acteurs étatiques concernés par les questions de sécurité contemporaines.[29]

Cette approche holistique nous permettra ainsi d'interpréter d'une manière globale les relations interétatiques postérieures à la Guerre froide. À cet égard, David, revenant sur les constantes querelles de définition opposant les tenants d'une vision stricte à ceux qui favorisent une vision élargie, conclut que « cette vision stricte a été abandonnée depuis une vingtaine d'années, au profit d'une vision élargie qui met beaucoup moins l'accent sur les seules orientations militaires de la sécurité. »[30] Cette lecture se vérifie également en ce qui concerne les relations de sécurité nord-américaines à la suite des évènements du 11 septembre 2001 qui ont à leur tour « amorcé l'édification d'une nouvelle ère géopolitique, du moins révélé les contours d'un monde différent »[31]. En plus d'exposer les insuffisances des mécanismes de sécurité intérieure, ces relations sécuritaires ont également favorisé la création de liens particulièrement denses entre politique intérieure et politique extérieure.[32] Devant ce constat, l'État et ses institutions ont dû s'adapter à ce nouvel environnement puisque l'armée et les forces de l'ordre traditionnelles sont individuellement incapables de faire face à ce genre de menaces d'ampleur globale.[33] En effet,

> Plus que tout autre événement, le 11 septembre 2001 a fait prendre conscience des liens étroits entre la sécurité externe ou internationale et la sécurité interne. Pendant la guerre froide, on avait fait une distinction nette

---

[29] V. pour compléter : PAQUIN, supra, Note 11, pp. 147-163, où l'auteur qualifie d' « intrusion militaire par le bas » les nombreuses politiques internationales promulguées par les entités fédérées dans le domaine réservé par excellence de l'État qu'est la sécurité.

[30] DAVID, supra, Note 18, pp. 26-27. Il trace ainsi un parallèle intéressant avec les études stratégiques, la stratégie et la sécurité étant des termes indissociables, quoiqu'il faille les distinguer. Il y va toutefois, à la p. 33, d'une mise en garde adressée aux « sécuritaires », remarque que nous partageons : « Le principal débat des dernières années porte sur la vision stricte ou élargie de la sécurité, qu'il est autrement possible de résumer par une (fausse) opposition entre la sécurité militaire et non militaire. »

[31] DAVID, Charles-Philippe, BALTHAZAR, Louis et Justin VAÏSSE, *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 345.

[32] Idem, p. 201. Cette mixité entre les espaces interne et externe rend imprécise l'affirmation de Breton et *al.* à l'effet que la police est l'archétype de la réponse à la sécurité intérieure et l'armée à la sécurité extérieure : BRETON, DESCHÊNES et GARON, supra, Note 22, p. 4.

[33] BRETON, DESCHÊNES et GARON, supra, Note 22, p. 30.

> entre les deux "espaces". La construction européenne tout d'abord puis la chute du mur de Berlin vont remettre en cause cette déconnexion. On constate alors que les deux "espaces" de sécurité convergent et s'interconnectent. La fin de la guerre froide déplace définitivement le champ d'analyse de la sécurité : elle devient transnationale.[...] Sous cet angle, le 11 septembre 2001 ne provoque pas, mais accélère cette tendance, d'une part, à amalgamer les sécurités internes et externe et, d'autre part, à utiliser des outils et des méthodes militaires dans diverses situations d'insécurité. Comme dans le cas de la distinction entre sécurité interne et sécurité externe, l'idée de l'existence de menaces militaires et non militaire est attrayante, mais elle ne doit pas masquer l'interdépendance entre les deux.[34]

Plus largement, les attentats terroristes ont aussi initié un processus d'intégration continentale militaire et sécuritaire dont la création d'une frontière intelligente et d'une zone de confiance nord-américaine en est la première phase. Les attentats ont alors amené les trois pays d'Amérique du Nord à discuter, pour la première fois, de la sécurité à leurs frontières.[35] À cet égard, l'intégration proposée retient l'utilisation d'un cadre élargi pour définir les relations sécuritaires continentales. Grondin affirme d'ailleurs qu'on se dirige véritablement vers un périmètre de sécurité nord-américain qui impliquerait une coordination des politiques canadiennes et américaines en matières de renseignements, de défense et de sécurité, de commerce et d'immigration.[36] Sokolsky confirme cette interprétation. Il conclut, à la suite d'une analyse détaillée des relations bilatérales sécuritaires entre le Canada et les États-Unis, que la coopération non militaire va devenir plus importante que la coopération militaire traditionnelle.[37] Nous croyons que ces deux dernières conclusions, dans le sens de notre étude, s'appliquent également aux relations trilatérales nord-américaines.

---

[34] DESCHÊNES, Dany et Olivier LAMALICE, « Évolutions et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique », dans *La sécurité publique au Québec*, Télescope, vol. 11, no 2, mars 2004, p. 9. D'ailleurs, les auteurs précisent, concernant les liens étroits entre la sécurité interne et la sécurité externe, que cette constatation s'applique encore davantage pour le Québec et le Canada.

[35] GUTIÉRREZ-HACES, Teresa, « Le Canada et la Mexique entre l'ALENA et la ZLEA : 10 ans ne suffisent pas », dans *L'ALENA : le libre-échange en défaut*, sous la direction de Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK, Montréal, Fides, 2004, p. 94.

[36] GRONDIN, David, « Vers une intégration militaire nord-américaine », dans *Repenser la sécurité : Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Sous la direction de Charles-Philippe DAVID, Montréal, Fides, 2002, pp. 216-217.

[37] SOKOLSKY, supra, Note 19, p. 34.

Cette interprétation est d'autant plus pertinente que le rôle prévisible des Forces armées dans la lutte contre le terrorisme sera limité dans le contexte nord-américain, puisqu'elles ne doivent ni remplacer ni supplanter les autorités civiles dans l'exercice de leurs fonctions.[38] C'est précisément la position défendue par King lorsqu'il conclut que la protection de la sécurité intérieure contre le terrorisme est essentiellement un problème de surveillance policière. Il rappelle que,

> En ce qui concerne les menaces terroristes plutôt clandestines, le gros des efforts doit être assumé par les agences de renseignement et les agences policières, même si la source de la menace se situe à l'extérieur du pays. Il est évident qu'une menace extérieure implique l'intervention des Affaires étrangères tant au niveau officiel que non officiel, mais elle devrait être coordonnée avec celles des organismes civils plus directement concernés pour garantir une coopération efficace avec les organismes internationaux et d'autres organismes nationaux de sécurité et de lutte contre la criminalité.[39]

En conséquence de ce qui précède, nous devons nous interroger à savoir si les compétences liées à la sécurité nationale sont de la responsabilité de l'État fédéral, comme c'est le cas avec la sécurité militaire. En fait, quelles sont les compétences constitutionnelles qui permettent de répondre aux défis posés à la sécurité nationale définie inclusivement? Existe-t-il un rôle pour les entités fédérées? Cette analyse n'est pas simple en raison de la complexité des tâches à accomplir, la complémentarité des fonctions et le partage des compétences constitutionnelles. Bélanger implique cette interdépendance des compétences constitutionnelles lorsqu'il expose que, pour éviter la mise en place de procédures américaines susceptibles de se traduire par des pertes économiques, il a fallu adapter les structures canadiennes d'encadrement de la sécurité

---

[38] Cette situation est la même aux États-Unis où le département de la Sécurité intérieure agit, sur le plan intérieur, comme un équivalant à la Défense. V. à ce sujet : DAVID, BALTHAZAR et VAÏSSE, supra, Note 31, p. 201. V. pour une opinion contraire : SOKOLSKY, supra, note 19, p. 33: « Given the nature of the terrorist threat and the fact that Canada relies to a greater relative degree upon its professional military for domestic roles than does the US, an argument can be made for giving domestic roles priority in future development of the Canadian Forces. »

[39] KING, David L., « Les forces armées et la lutte contre le terrorisme », dans *Vers des périmètres de sécurité? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, sous la direction de Michel FORTMANN, Alex MACLOED et Stéphane ROUSSEL, Outremont, Athéna éditions, 2003, p. 35. V. aussi, dans le même sens : BÉLANGER, Yves, DAVID, Charles-Philippe et Stéphane ROUSSEL, *Notes de recherche sur les questions de défense : Rapport final*, Québec, Ministère du conseil exécutif : Secrétariat à la restructuration, 1995, p. 166.

civile et mettre en place divers forums de coopération.[40] Cette adaptation nécessaire renforce notre position sur l'importance d'inclure les entités fédérées dans les réformes sécuritaires, indépendamment d'une analyse constitutionnelle stricte. Kincaid précise d'ailleurs, après avoir procédé à une énumération exhaustive des compétences qui ont une incidence significative sur la scène internationale[41], que

> Mere recitation of this list leads one almost naturally to conclude that these powers should be assigned substantially, if not completely, to the general government. Even if this conclusion is accepted, however, such an assignment of powers does not necessarily close out state and local governments because they remain the co-ordinate governments of the federation and the constituent components of the general government. As such, they are likely to possess certain concurrent and supplementary powers as well as an intergovernmental ability to influence the general government's exercise of executive powers.[42]

Cette proposition correspond parfaitement à la position retenue par les trois fédérations participant à l'intégration nord-américaine, même si toutefois elle s'interprète de façon inégale en raison des différences dans les approches. En effet, puisque l'intégration économique n'influence pas encore complètement la gestion de la sécurité continentale[43], l'intégration sécuritaire nord-américaine se veut davantage le résultat de trois relations bilatérales d'inégales importances que le fruit d'une plus grande harmonisation des

---

[40] BÉLANGER, Yves, « Commerce et sécurité seraient-ils devenus les deux faces d'une même médaille? », dans *L'ALENA : Le libre-échange en défaut*, sous la direction de Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK, Montréal, Fides, 2004, p. 448.

[41] Cette liste comprend les pouvoirs de déclarer la guerre, de former et de maintenir des forces armées, d'entretenir des relations diplomatiques avec des nations étrangères et des organisations internationales, de nommer et de recevoir les diplomates, de conclure, ratifier et mettre en œuvre des traités, de s'assurer que les traités deviennent la loi suprême de la fédération, de réglementer le commerce international, de contrôler les postes frontaliers et d'acquérir ou céder des territoires.

[42] KINCAID, John, « Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation », In *Federalism and International Relations: The Role on Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 67-68. V. également: FELDMAN, Elliot J. and Lily GARDNER-FELDMAN, « Canada », In *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 67, où les auteurs identifient dix secteurs d'activités à l'intérieur desquels les relations internationales des provinces peuvent être classées : agriculture, commerce et industrie, éducation et culture, énergie, protection de l'environnement, services, défense civil et militaire, ressources naturelles, protection civile et transports.

[43] MICHAUD, Nelson, « Partenaires en Amérique du Nord : Un rapport et une réponse discrets en matière de sécurité trilatérale de la part du Canada », dans *Bulletin du Centre d'études interaméricaines*, 2003, p. 5, http://www.cei.ulaval.ca/Pdf/ChroniqueMichaud.pdf

politiques de sécurité continentales[44]. Les politiques adoptées par chaque gouvernement peuvent donc varier considérablement, ce qui explique les différences dans les approches retenues.

Tout d'abord, les Canadiens sont moins enclins à accepter de voir les Forces armées jouer un rôle significatif sur ce plan et préfèrent s'en remettre aux autorités civiles. Ainsi, en décembre 2003, le gouvernement Martin a réitéré cette préférence en privilégiant l'intégration, lors de la création du nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, à l'instar de la structure adoptée par l'ancien ministère du Solliciteur Général, de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité, de l'Agence des services frontaliers du Canada, du Centre canadien des armes à feu, du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelle.[45] Plus généralement, les attributions du ministère s'étendent à tous les domaines de compétence du Parlement liés à la sécurité publique et à la protection civile qui ne sont pas attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux.[46] Cette initiative s'oppose toutefois aux démarches mexicaines et américaines par une surenchère en matière d'intégration des services de sécurité, donnant ainsi « naissance à la plus puissante organisation sécuritaire jamais imaginée en terre canadienne. »[47]

Pour leur part, les Américains préfèrent également octroyer un rôle important aux autorités civiles, tout en préservant l'existence et l'indépendance d'organisations comme la Garde nationale, ce qui a pour effet de leur offrir une solution mitoyenne acceptable entre les protections civile et militaire.[48] En regard de l'intégration américaine, Bélanger précise que la création du *Department of Homeland Security* procédait du désir de mieux coordonner les acteurs « secondaires » en sécurité civile – en seront donc exclus le FBI et

---

[44] MICHAUD, Nelson, *Security Policies in the NAFTA Environment*, presented at the 44th Annual ISA Convention, Portland OR, February 25 – March 1, 2003.
[45] *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* (2005, ch. 10), art. 5.
[46] *Ibid.*, art. 4(1).
[47] BÉLANGER, supra, Note 40, pp. 448-449.
[48] HRISROULAS, Athanasios et Stéphane ROUSSEL, « Le trilatéralisme sécuritaire en Amérique du Nord : Rêve ou réalité », dans *Le Canada dans l'orbite américaine : La mort des théories intégrationnistes?*, sous la direction d'Albert LEGAULT, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 51.

la CIA. Quelque 22 agences réparties dans 16 ministères seront interpellées par le nouvel organisme, soit celles dont la mission touche au maintien de la paix, à l'intervention en cas de catastrophes et du contrôle de l'accès au territoire.[49] Par ailleurs, les administrations étatiques et locales seront aussi appelées, au sein du régime fédéral américain, à jouer un rôle de premier ordre en ce qui concerne la sécurité du territoire nationale. En effet, Fry précise que « les policiers, les forces de l'ordre et le personnel médical et paramédical des États et des collectivités locales constituent la première ligne de défense visant à protéger les infrastructures essentielles et les services de sécurité et de santé publiques. »[50]

Enfin, les Mexicains retiennent une conception davantage orientée vers les problématiques internes, privilégiant ainsi les réponses proposées par la sécurité publique.[51] Premier partenaire de l'ALENA à revoir intégralement son approche en matière de sécurité, le Mexique a lui aussi adopté un modèle misant sur la préséance de la sécurité publique. À cet égard, le gouvernement mexicain, dans son *Plan national de développement 1989-1994*[52], a proposé la création du *Système national de sécurité publique*, du ministère de la Sécurité publique et de la Police fédérale préventive.[53] Le système allait ensuite, avec l'adoption de la *Loi sur la sécurité nationale*, être placé sous la direction du *Conseil de sécurité nationale*, lequel assumerait ainsi une mission essentiellement de coordination des États et de l'ensemble des organismes appelés à intervenir en matière de sécurité nationale.[54]

---

[49] BÉLANGER, supra, Note 40, p. 439-443.
[50] FRY, Earl H., « Le fédéralisme américain dans la foulée du 11 septembre », dans *Fédérations*, volume 2, no 2, février 2002, p. 1. Citée dans l'original.
[51] LA CRISIS, *Análisis de la iniciative de Ley de seguridad nacional : Observaciones al proyecto de Ley de seguridad nacional*, http://www.lacrisis.com.mx/seguridadnacional.htm
[52] *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Diario Oficial de la Federación, 1989
[53] *Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública*, Diario Oficial de la Federación, publiée le 11 décembre 1995.
[54] Ley de seguridad nacional, Diario Oficial de la Federación, no X, 2004.

## 1.4 Conclusion

Cette section visait à répondre à une question centrale à notre étude : est-ce que le gouvernement central est le seul acteur autorisé à administrer les relations sécuritaires de l'État ou existe-t-il une place pour les entités fédérées? Nous avons ainsi déterminé que les entités fédérées, en raison de leur caractère étatique et malgré l'absence d'une souveraineté *erga omnes*, possèdent les attributs de la personnalité juridique leur permettant de négocier, conclure, ratifier et mettre en œuvre des traités dans leurs champs de compétences exclusifs. À ce stade de notre recherche, nous ne voulions pas procéder à une analyse constitutionnelle proprement dite, mais bien à une énumération des organisations œuvrant dans le domaine sécuritaire, afin de dégager un cadre de référence pour l'analyse des constitutions nationales de chacune des fédérations qui suivra. Nous avons préféré cette façon de faire pour palier le manque d'information qui concerne spécifiquement la sécurité nationale, tant au niveau des textes constitutionnels, que de la jurisprudence et de la doctrine, mais surtout, en relations avec notre hypothèse de recherche sur l'existence d'un espace péri-constitutionnel favorisant la participation des entités fédérées.

Ainsi, comme nous l'avons noté précédemment, nous devons utiliser les textes constitutionnels pour vérifier s'ils permettent les activités internationales et évaluer la marge de manœuvre réelle des entités fédérées dans l'élaboration des politiques internationales de sécurité et la préservation de la sécurité nationale. En considération de l'interdépendance entre les relations économiques, militaires et non militaires, laquelle impose la décentralisation dans les faits des responsabilités traditionnelles de l'État en la matière, nous adopterons pour les analyses qui suivront une approche holistique pour définir ce concept de sécurité nationale, ce qui nous permettra de tenir compte autant des aspects militaires que non militaires.

À cet égard, notre survol des relations sécuritaires nord-américaines nous a permis de constater que la coopération non militaire est désormais aussi importante que la

coopération militaire traditionnelle, ce qui a pour effet de favoriser davantage l'inclusion des entités fédérées dans les réformes sécuritaires, indépendamment de toute analyse constitutionnelle, laquelle sera ultérieurement approfondie dans le chapitre 5 portant sur les politiques de sécurité nationales adoptées suite aux évènements du 11 septembre 2001. Sur ce dernier point, nous retiendrons que la sécurité, tant nationale qu'internationale, est à la fois interétatique et intra-étatique. Ainsi, une véritable politique de sécurité nationale devra désormais fusionner les responsabilités relatives aux menaces intérieures et extérieures, puisque les nouveaux dangers interpellent un nombre croissant d'organismes gouvernementaux qui ne sont pas habitués à œuvrer ensemble. En ce sens, elle doit offrir une place centrale aux organismes ayant des responsabilités au niveau de la sécurité publique, ce qui contribue dans les faits à augmenter les perspectives des entités fédérées.

En conséquence, la gestion centralisée de certains des plus importants enjeux du nouvel agenda sécuritaire n'est donc plus appropriée en regard des responsabilités et des compétences des entités fédérées, cette situation nous amenant à reconnaître la dimension subnationale de la sécurité internationale contemporaine.[55] C'est précisément pour approfondir cette constatation préliminaire que nous procéderons dans les trois prochains chapitres à une évaluation en profondeur des perspectives internationales sécuritaires des entités fédérées. Pour chacune des trois fédérations à l'étude, nous analyserons d'abord les balises constitutionnelles nationales afin de déterminer la marge de manœuvre qu'elles autorisent aux niveaux de la signature de traités et de la préservation de la sécurité nationale.

Ensuite, nous vérifierons les relations internationales effectives, principalement sécuritaires, de trois entités fédérées, une pour chaque fédération : le Québec, le Texas et le Nuevo León. En effet, l'analyse des relations internationales sécuritaires des entités fédérées qui composent les trois fédérations signataires de l'ALENA ne pouvait passer

---

[55] CORNAGO, Noé, « Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation », In *Paradiplomacy in Action: The foreign Relations of Subnational Governments*, ed. by Francisco ALDECOA and Michael KEATING, Portland, Frank Cass Publishers, 1999, p. 41.

sous silence la présence de deux frontières séparant les trois pays sur plusieurs milliers de kilomètres. Ainsi, il sera intéressant de vérifier les mesures prises depuis le 11 septembre 2001 par les entités fédérées limitrophes à ces deux frontières.

Bien que cette étude nous permette de tirer des enseignements, elle ne se veut pas exhaustive des pratiques internationales des entités fédérées. Elle se concentre principalement sur les mesures sécuritaires, la participation aux forums exécutifs de coopération et la signature d'ententes internationales. Cette dernière analyse nous permettra alors de confirmer ou d'infirmer notre hypothèse de départ sur le caractère péri-constitutionnel des relations internationales des entités fédérées.

# 2 Le Canada

## *2.1 Partage constitutionnel*

De manière générale, les entités fédérées possèdent un pouvoir limité de conclure des ententes internationales, la prérogative de conclure des traités étant essentiellement l'apanage exclusif du gouvernement central. Cette situation n'a toutefois pas pour effet de limiter la marge de manœuvre des entités fédérées de participer aux relations internationales dans leurs champs de compétence exclusifs, surtout si les parties contractantes n'ont pas pour objectif d'obtenir une reconnaissance légale, au sens du droit international. En effet, comme je l'ai déjà évoqué, malgré plusieurs dispositions intérieures parfois assez restrictives, aucune règle de droit international ne nie aux États membres d'un État fédéral la capacité de conclure des traités avec des États tiers. Les limitations de l'action internationale des entités fédérées, outre les contraintes prévues par les constitutions nationales, sont simplement l'expression politique des volontés centralisatrices des gouvernements fédéraux. Cette situation varie donc d'une fédération à l'autre, les constitutions nationales constituant le principal frein au rayonnement international des entités fédérées. Ainsi, nous devrons déterminer les paramètres constitutionnels encadrant cette participation, afin de vérifier leurs perspectives internationales au niveau sécuritaire.

### 2.1.1 Situation constitutionnelle ambiguë

La situation constitutionnelle du Canada est ambiguë, elle permet donc d'illustrer la complexité de cette tâche. En effet, on note que la *Loi constitutionnelle de 1867* ne répond pas à cette question, la compétence en matière de politique étrangère n'étant attribuée expressément à aucun des ordres de gouvernement. On constate ainsi que, « à bon droit, le *British North America Act* de 1867 ne prévoit aucune clause spécifique au

chapitre de la conclusion des traités; on doit se rappeler en effet qu'à cette époque, le nouveau Dominion n'était qu'une colonie de l'empire britannique, privée conséquemment de tous les attributs de la souveraineté internationale dont le *jus tractatuum.* »[1] Le dominion canadien ne pouvait donc pas conclure des traités en son nom propre.

Le seul article qui fait allusion aux traités ou à la politique étrangère canadienne est l'article 132, qui énonce que « le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers. »[2] Le Parlement fédéral était donc seulement compétent pour mettre en œuvre les traités conclus par le gouvernement du Royaume-Uni, indépendamment du partage des compétences et des champs de compétence exclusifs des provinces.

Cette application au niveau de l'intégration des traités en droit interne est aujourd'hui tombée en désuétude à la suite de l'accession du Canada à la pleine souveraineté, avec l'adoption par Londres du *Statut de Westminster.*[3] Ainsi, ce mutisme de la Constitution concernant les affaires étrangères propres à la fédération canadienne – et surtout l'absence de dispositions qui soit habilitent les provinces à agir en leur nom propre, soit les contraignent à l'inaction – a favorisé l'éclosion de positions doctrinales et jurisprudentielles contradictoires en regard du désir d'autonomie internationale de certaines provinces. Pour mieux comprendre ces contradictions, nous devons nous tourner vers l'évolution historique de l'application des traités au Canada et interpréter les décisions judiciaires qui font jurisprudence pour déterminer quelle est l'application contemporaine appropriée en matière de politique étrangère. Une telle démarche est nécessaire puisque, comme le souligne Arbour,

---

[1] ARBOUR, J.-Maurice, *Droit international public*, 4e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 156.
[2] *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), art. 132.
[3] *Statut de Westminster de 1931*, 22 George V, ch. 4 (R.-U.).

> Si nous tenons maintenant pour acquis qu'il n'existe aucune règle de droit international niant aux États membres d'une union fédérale la capacité de conclure des traités internationaux avec des États tiers, la solution de l'énigme passe inévitablement par l'étude du droit constitutionnel de chaque État fédéral pour vérifier si la constitution fédérale reconnaît une telle capacité. Or la constitution canadienne est absolument silencieuse sur le sujet et ce n'est que l'histoire de l'accession à l'indépendance du Canada, fortifiés par un processus d'interprétation constitutionnelle fondé sur le postulat contestable de l'indivisibilité de la prérogative royale au chapitre des relations internationales, que le gouvernement fédéral a réussi à conserver pendant un certain temps un monopole exclusif en la matière.[4]

### 2.1.2 Système dualiste

Avant de procéder à cette analyse, il convient d'abord de préciser que le système canadien est dualiste : pour mettre en application des traités validement conclus par l'Exécutif – seul habilité à agir au nom du gouvernement –, une adoption par voie législative est nécessaire lorsque cette mise en œuvre implique une modification du droit interne.[5] L'arrêt déterminant en la matière, qui demeure d'application en droit

---

[4] ARBOUR, supra, Note 1, pp. 160-161.

[5] Le Québec a choisi une voie différente dans le cadre de la conclusion des traités. Depuis 2002, une modification à la *Loi sur le ministère des Relations internationales*, L.R.Q., ch. M-25.1.1, prévoit que les engagements internationaux importants du gouvernement, tels que défini à l'alinéa 22.2, doivent préalablement être soumis à l'Assemblée nationale. Son principal objectif est ainsi d'établir « un mécanisme d'approbation par l'Assemblée nationale de tout engagement international important qu'entend prendre le gouvernement, soit à l'égard d'une entente internationale du Québec, soit à l'égard d'un accord international portant sur une matière ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec ». Cela concerne deux types d'engagements : les ententes importantes du Québec, mais aussi certains accords internationaux du Canada, c'est-à-dire les accords importants requérant pour leur application que le Québec lui-même s'engage et qu'il consente à ce que le Canada ratifie. Cette dernière modification permet d'associer l'Assemblée nationale au processus de conclusion des engagements internationaux importants, jusque-là réservé exclusivement au pouvoir exécutif. Lors des débats à l'assemblée nationale ayant mené à l'adoption de cet amendement, Margaret-F. Delisle, alors porte-parole de l'opposition officielle en matière de relations internationales, se référant aux commentaires de Benoît Pelletier et aux ententes conclues par le gouvernement du Québec de 1991 à 2001, énumère quatorze ententes qui entrent dans la définition de l'article 22.2 de la Loi. Elles concernent la sécurité sociale pour dix d'entre elles, l'établissement du siège d'une organisation internationale pour trois autres et la double imposition pour la dernière. V. à cet effet : ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 9 mai 2002. V. également MICHAUD, Nelson, « Canada and Québec on the World Scene: defining New Rules? », In Andrew F. COOPER and Dane ROWLANDS, ed., *Canada Among Nations*, Montréal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 241, où l'auteur affirme à cet égard que « Québec's National Assembly became the first Westminster-type parliament in the world to grant itself the legislative powers to study and vote on the implementation of international treaties ».

constitutionnel canadien, a été rendu en 1937 par le Comité judiciaire du Conseil privé à Londres[6], la cour de dernière instance pour le Canada à cette époque.[7] Dans *Le procureur général du Canada* c. *Le procureur général de l'Ontario*, [1937] A.C. 326[8], Lord Atkin, qui prononça le jugement au nom de la Cour, établit une distinction entre la formation du traité et sa mise en œuvre :

> Il est essentiel d'avoir présente à l'esprit la distinction entre (1) la formation et (2) l'exécution des obligations qui découlent d'un traité, ce mot s'appliquant à toute entente entre plusieurs États souverains. Dans les pays constituant l'Empire britannique, il y a une règle bien établie qui veut que la conclusion d'un traité soit un acte qui relève de l'Exécutif, tandis que l'exécution de ses obligations, si elles entraînent une modification aux lois du pays, exige l'intervention du pouvoir législatif. Contrairement à ce qui a lieu ailleurs, les stipulations d'un traité dûment ratifié n'ont pas dans l'Empire, en vertu de ce traité même, force de loi. Si l'exécutif national, le gouvernement du jour, décide d'assumer les obligations d'un traité qui entraînent des modifications aux lois existantes, il doit demander au Parlement son assentiment, toujours aléatoire, aux modifications proposées.[9]

---

[6] Cet organisme comprenait, règle générale, cinq juristes, et sa décision était consensuelle, c'est-à-dire qu'elle était prononcée au nom de la Cour, sans droit de dissidence. Il était formé de gens ayant occupé de hautes fonctions dans l'appareil judiciaire britannique et de quelques juges du Commonwealth. V. à cet effet : BEAUDOIN, Gérard-A., *La constitution du Canada*, 3e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 169.

[7] Le Comité judiciaire du Conseil privé à Londres a été le plus haut tribunal dans la hiérarchie canadienne, de même qu'impériale d'ailleurs, jusqu'à l'abolition par le Canada des appels à cette Cour, pour les matières autres que criminelles. V. à ce sujet : BRUN, Henri et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 30 : « Le droit élaboré par le Conseil privé fait encore partie du droit public canadien, dans la mesure où il n'a pas été modifié par le parlement compétent ou par la Cour suprême ». V. également : BEAUDOIN, supra, Note 6, p. 170, où il mentionne que dans un arrêt rendu en 1947, le Comité judiciaire du Conseil privé « en vint à la conclusion que les termes généraux et libéraux de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permettaient au Parlement fédéral non seulement de donner à la Cour suprême du Canada une juridiction ultime mais aussi une juridiction exclusive ». L'abolition devient effective en 1949 lorsqu'un amendement à la *Loi sur la Cour suprême*, L.R. (1985), ch. S-26, transfère au Canada l'ultime juridiction en matière d'appels.

[8] Dans l'histoire constitutionnelle canadienne, cette décision sert de repère. Il s'agissait alors pour le Canada de ratifier les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatives à la durée de la journée de travail, au salaire minimum et au repos hebdomadaire, des sujets qui sont clairement de compétence provinciale en vertu des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, supra, Note 2. Cet arrêt, qui concernait l'incorporation du droit international en droit interne, déclara inconstitutionnelles ces trois lois sociales adoptées par le Parlement canadien.

[9] *Le procureur général du Canada* c. *Le procureur général de l'Ontario*, [1937] A.C. 326, 348. Cette décision est communément appelée l'*Avis sur les conventions de travail.*

Ainsi, la conclusion d'un traité – sa négociation, sa signature et sa ratification le cas échéant – constitue un acte relevant seulement de l'Exécutif, contrairement à sa mise en œuvre, qui relève du pouvoir législatif suivant le partage des compétences. À cet égard, Lord Atkin poursuit :

> Aux fins des articles 91 et 92, c'est-à-dire de la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, la législation en matière de traités n'existe pas comme telle. La répartition est fondée sur des catégories de sujets : la catégorie particulière de sujets faisant l'objet d'un traité déterminera l'autorité législative chargée de l'appliquer.
>
> [...]
>
> Il ne faut pas croire que cette décision signifie que la Canada n'a pas le pouvoir de légiférer en exécution de traités. Le Canada, en ce qui a trait aux pouvoirs législatifs, possède tous ceux du Dominion et des provinces. Mais les pouvoirs législatifs restent séparés et si, dans l'exercice des attributions découlant de son nouveau statut international, le Dominion contracte des obligations, ces dernières doivent, quand il s'agit de lois concernant les catégories de sujets relavant des provinces, être remplies par l'ensemble des pouvoirs, c'est-à-dire au moyen d'une coopération entre le Dominion et les provinces. Bien que le navire de l'État vogue maintenant vers des horizons plus vastes et sur des mers étrangères, il conserve encore des compartiments étanches, parties essentielles de sa structure première.[10]

### 2.1.3 Le partage de la prérogative royale de conclure des traités

Cette décision, même si elle n'a jamais fait consensus et malgré de nombreuses critiques et plusieurs *obiter dicta* qui ont réclamé sa révision par la Cour suprême du Canada, en raison notamment des impératifs juridiques liés aux relations internationales, fait toujours jurisprudence.[11] Dès lors, nous devons considérer cette base jurisprudentielle comme pleinement applicable pour déterminer l'autorité législative chargée de mettre en œuvre les traités qui modifient le droit interne canadien et québécois. Par prolongement, cet

---

[10] *Ibid.*, pp. 351-354.

[11] V. pour une analyse exhaustive du débat sur les pouvoirs externes des provinces et une lecture des thèses québécoises et canadiennes sur le sujet : BEAUDOIN, supra, Note 6, pp. 764-768.

arrêt nous amène à procéder à une analyse constitutionnelle du partage des compétences pour déterminer quel est le palier législatif compétent pour adopter les adaptations législatives rendues nécessaires par la conclusion d'un traité portant sur la sécurité nationale.

Mais avant, il faudra se questionner sur le partage de la prérogative royale relative à la conduite des affaires étrangères, étape qui relève de la première phase de notre système dualiste, soit la conclusion du traité. Est-ce que ce partage au niveau exécutif suit le même partage qu'au niveau législatif? À cet égard, la situation juridique est beaucoup moins stable, voire baroque[12], puisque le Comité judiciaire du Conseil privé est demeuré silencieux quant aux partages éventuels de la prérogative royale en matière de politique étrangère :

> Dans l'*Avis sur les conventions de travail*, [1937] A.C. 326, 349, le Conseil privé a expressément renoncé à se prononcer sur la question de savoir si le fédéral est seul autorisé à créer, au nom de l'ensemble de la fédération, des obligations internationales. Mais il fut jugé que les traités internationaux conclus par le fédéral, dans la mesure où ils portent sur des matières relevant des provinces, n'ont pas d'application en droit interne en l'absence de mise en œuvre par les provinces. C'est dire que la prérogative royale relative à la conduite des affaires extérieures doit être répartie de la même façon. Au minimum, la compétence provinciale exclusive peut permettre à une province d'accéder de son propre chef à des engagements internationaux destinés à changer le droit interne dans des domaines provinciaux. En pareil cas, la capacité internationale des provinces est la simple mise en œuvre d'une règle fondamentale de notre régime constitutionnel, qui veut que la souveraineté étatique canadienne s'exprime à deux niveaux.[13]

À l'instar de Brun et Tremblay, plusieurs auteurs considèrent que la prérogative royale dont a hérité le Canada, à la suite de son accession au rang d'État souverain en 1931, a

---

[12] Idem, p. 765.

[13] BRUN et TREMBLAY, supra, Note 7, p. 66. V. aussi à ce sujet : EMANUELLI, Claude, *Droit international public : Contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne*, 2e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 90, où l'auteur, se justifiant de l'*Avis sur les conventions de travail*, détermine que la conclusion des traités relève uniquement de l'exécutif canadien. V. également : BEAUDOIN, supra, Note 6, p. 764, où l'auteur précise qu'il n'y eut pas d'énonciation de principe sur le palier gouvernemental compétant pour conclure des traités, « car il n'était pas nécessaire de se prononcer sur ce point. »

été transmise aux deux ordres de gouvernement suivant le partage constitutionnel des compétences législatives. C'est aussi la position que le gouvernement du Québec défend depuis la Révolution tranquille. Cette position a été éloquemment énoncée par le Vice-premier ministre et ministre de l'Éducation du gouvernement de Jean Lesage, Paul Gérin-Lajoie, dans son allocution du 12 avril 1965 devant les membres du Corps consulaire de Montréal.[14] Dix jours plus tard, lorsque Gérin-Lajoie s'adresse aux membres d'une délégation d'universitaires réunis à Québec, il insiste davantage sur l'importance pour le Québec de négocier et de conclure lui-même des accords avec l'étranger.[15] C'est l'essence de ces discours qui a été reconnu comme la « doctrine Gérin-Lajoie » du prolongement international des compétences internes du Québec.[16] Toutefois, la première utilisation de l'expression n'est survenue que deux années plus tard, soit lors des débats de l'Assemblée nationale portant sur l'adoption du projet de loi instituant le ministère des Affaires intergouvernementales.[17] À cette occasion, l'ex-ministre, alors dans l'opposition, reprenant la logique de ses deux discours de 1965, y alla d'une déclaration lourde de signification : « Une entente étant conclue dans le but essentiel d'être appliquée, c'est à ceux qui doivent la mettre en œuvre qu'il revient d'abord d'en préciser les termes ».[18]

Cette vision des choses n'est pas restée cantonnée dans les cercles politiques puisque, « à partir de la "Révolution tranquille", alors que les relations du Québec avec la France et la francophonie se sont multipliées, certains juristes au Québec ont affirmé que le partage des pouvoirs qui existe au niveau de la mise en œuvre des traités devrait exister aussi au

---

[14] GÉRIN-LAJOIE, Paul, *Allocution du ministre de l'Éducation, M. Paul Gérin-Lajoie aux membres du Corps consulaire de Montréal*, prononcée le 12 avril 1965, Ministère des Relations internationales, http://intranet/discours/ministres/gerin-lajoie/19650412_gerin-lajoie.html

[15] GÉRIN-LAJOIE, Paul, *Allocution de M. Paul Gérin-Lajoie, vice=président du Conseil exécutif et ministre de l'Éducation à un dîner offert aux membres d'une délégation d'universitaires belges, français et suisses*, prononcée le 22 avril 1965, Ministère des Relations internationales, http://intranet/discours/ministres/gerin-lajoie/19650422_gerin-lajoie.html

[16] BERNIER, Luc, *De Paris à Washington : La politique internationale du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 38.

[17] MICHAUD, Nelson, « La doctrine Gérin-Lajoie : d'une vocation ponctuelle à une application universelle », dans Stéphane PAQUIN et Louise BEAUDOIN, dir., *Histoire des relations internationales du Québec depuis la Révolution tranquille*, Montréal, Vibéditeur, 2006, p. 266.

[18] ASSEMBLÉE NATIONALE, Débats de l'Assemblée législative du Québec. vol. 5, no 49, jeudi 13 avril 1967, p. 2175.

niveau de la conclusion des traités. »[19] Se basant sur le fait que le Québec entend désormais agir seul dans les domaines qui lui sont dévolus par la constitution canadienne, Michaud prolonge le débat en affirmant qu'il n'est plus question de proposer des mécanismes de gestion fédérale-provinciale, voire interprovinciale, des questions à l'ordre du jour.[20] Le Québec pourrait alors agir seul.

Cette position est toutefois contestée par plusieurs auteurs. La plupart, sur fond de critiques de l'*Avis sur les conventions de travail*, prétendent qu'il faut faire front commun face à la communauté internationale et préserver une politique étrangère cohérente qui ne souffre aucune ambiguïté, d'où la nécessité de confier au seul gouvernement central la pleine capacité de représenter les intérêts canadiens, incluant ceux des provinces, à l'étranger. C'est l'essence de la théorie du « one country, one voice », très prisée à Ottawa.[21] Elle a été réitérée lors du discours du Trône de 2006, par la voix de la Gouverneure générale : « En misant sur la diversité de l'expérience et du savoir-faire de chacune des composantes de la fédération canadienne, nous pourrons nous exprimer d'une voix forte, unie et assurée sur la scène mondiale. »[22]

---

[19] BEAUDOIN, supra, Note 6, p. 766. V. également : PAQUIN, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales : Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 2004, p. 108, où l'auteur affirme que « l'extension internationale des compétences internes est souvent une condition *sine qua non* pour l'atteinte d'un objectif en politique interne. »

[20] MICHAUD, Nelson, *Le Québec et l'intégration continentale : Les stratégies caractéristiques d'un acteur fédéré*, dans Working Paper 2003(9), IIGR, Queen's University, 2003, p. 4.

[21] THE MONTREAL GAZETTE, *Ex-ambassador challenges Quebec's international role: Province wants greater presence*, February 18th, 2005. Dans cet article, le journaliste Mike de Souza rapporte les propose de l'ex-ambassadeur canadien Paul Heinbecker à propos de l'intérêt du Québec de s'exprimer davantage sur la scène internationale : « Other countries are not interested in hearing 11 voices from Canada. Canada is not that important. »

[22] DISCOURS DU TRÔNE, prononcée le 4 avril 2006, http://www.sft-ddt.gc.ca/default_f.htm . En réaction à cette déclaration, le ministre québécois responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, M. Benoît Pelletier, a affirmé que « [c]ela ne pose pas de problème que le Canada parle d'une seule voix, le Canada est un État fédéral, mais en même temps, on reconnaît le rôle des provinces en général et du Québec en particulier. » V. à cet effet : RADIO-CANADA.CA, *Le discours du Trône soulève l'enthousiasme du gouvernement Charest*, le 4 avril 2006, http://nouvelles.sympatico.msn.ca/Accueil/ContentPosting.aspx?feedname=CP-NATIONALES&newsitemid=18077021

Considérant cette dernière interprétation de l'historique des relations internationales canadiennes, il semblerait que ce soit l'Exécutif fédéral qui soit compétent pour conclure des traités, peu importe le partage des compétences législatives. Cette position est valide malgré l'importance apparente, tant qualitative que quantitative, des relations du Québec, et de quelques autres provinces, avec les gouvernements étrangers. On évoque alors que la prérogative royale de conclure des traités n'aurait été transmise qu'à l'Exécutif fédéral à la suite de l'accession du Canada à la pleine souveraineté. À cet égard, Arbour fait remarquer que,

> Comme chacun le sait, l'acquisition de la personnalité internationale par le Canada s'est réalisée suivant un long processus historique dont les années 1919-1931 marquent l'étape décisive. Or les règles qui prévalaient dans le système juridique anglais au chapitre de la conclusion des traités furent naturellement importées au Canada par le jeu de la succession d'États, d'autant plus que la constitution canadienne repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni et investit la Reine de tous les pouvoirs exécutifs du Canada. Comme le droit anglais était bien clair sur le sujet, à savoir que la conclusion d'un traité relève exclusivement du pouvoir exécutif, le doit canadien intégra cette norme sans difficulté aucune.[23]

Cette position mérite toutefois d'être nuancée puisque l'Exécutif britannique est unitaire, ce qui provoque une certaine ambiguïté lorsqu'on l'adapte à un cadre décisionnel fédéral. Cette nuance est d'ailleurs apportée par l'auteur lorsqu'il conclut que le Québec possède malgré tout une personnalité internationale, exprimée par un Exécutif fort, lui permettant de conclure des traités valides avec les gouvernements étrangers :

> Or l'action internationale du Québec, depuis les années '60, est un fait qui s'inscrit dans la réalité et qui précède toute construction juridique a priori; si le Québec conclut des ententes avec des États souverains, on doit y voir là un indice majeur de sa personnalité internationale et l'on peut conclure que

[23] ARBOUR, supra, Note 1, pp. 156-157.

> ces ententes sont soumises à la règle *pacta sunt servanda*[24] et régies conséquemment par le droit international.[25]

Cette conclusion est partagée par Watts lorsqu'il précise que dans les fédérations de tradition anglo-saxonne en particulier, chaque ordre de gouvernement s'est généralement vu attribuer des responsabilités exécutives dans les domaines où ils disposaient de compétences législatives, ce qui est le cas au Canada.[26] Toutefois, ce débat peut s'avérer inutile, comme le précise Hogg, si les parties contractantes n'ont pas pour objectif d'obtenir une reconnaissance légale selon les règles du droit international. Se justifiant d'un des attributs de la personnalité juridique de l'État – le droit d'ester en justice – pour légitimer les relations internationales informelles des entités fédérées, l'auteur avance en effet que « there is no doubt that the provinces have the power to enter into arrangements with foreign countries or American states that are not intended to be binding in international law [...] and therefore they do not involve an assertion of treaty-making power.[27]

---

[24] *Convention de Vienne sur le droit des traités*, Recueil des traités des Nations Unies, vol. 1155, signée le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, art. 26 : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. »

[25] Idem, p. 161. V. pour la défense d'une thèse opposée : EMANUELLI, supra, Note 13, pp. 246-247 : « Pourtant, les provinces canadiennes ne sont pas souveraines au sens du droit international. Elles ne peuvent pas conclure de traités. Leur (*sic*) représentants ne profitent pas en principe de privilèges et d'immunités diplomatiques. Leurs interventions doivent être compatibles avec la politique extérieure du Canada. Circonscrites par le droit constitutionnel canadien, ces interventions sont limitées à leurs domaines de compétences et par leur absence de compétences législatives extraterritoriales. Dans les domaines sous compétence fédérale, elles sont dépourvues de pouvoir. » Cette analyse sur la capacité des provinces de conclure des traités est plus restrictive que celle proposée dans l'édition précédente, datant de 1998, où l'auteur affirmait, à la p. 182 : « Elles ne disposent pas des compétences requises pour s'engager sur le plan international. Les engagements qu'elles contractent sont dénués de valeur juridique en droit international. »

[26] WATTS, Ronald L., Comparaison des régimes fédéraux, 2e éd., Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 39. L'auteur retient plusieurs raisons pour expliquer l'utilité de cet arrangement. Premièrement, il renforce l'autonomie des corps législatifs. Deuxièmement, il assure à chaque gouvernement l'autorité voulue pour appliquer ses propres lois, qui pourraient autrement être dénuées de sens. Troisièmement, dans les cas où on a adopté le principe de la responsabilité de l'exécutif devant la législature, celle-ci ne peut exercer un contrôle sur l'organe qui exécute ses lois que si les compétences législative et exécutive coïncident.

[27] HOGG, Peter W., *Constitutional law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992, p. 297. V. aussi : LYON, John N. and Ronald G. ATKEY, *Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 715 : « It has been the practice for Canadian provinces to enter into various kinds of administrative arrangements of an informal character with foreign jurisdictions which, as they are not subject to international law, are generally not regarded by it as binding. »

### 2.1.4 Bilan

Le système canadien est un système juridique dualiste qui distingue entre la conclusion et la mise en œuvre des traités. Lorsqu'un traité validement conclu modifie le droit interne, le palier législatif compétent pour assurer sa mise en œuvre est déterminé selon le partage des compétences constitutionnelles. Le partage de la prérogative royale de conclure des traités suit selon nous le partage des compétences législatives, même s'il n'existe aucune réponse définitive permettant de clore le débat.

Nous retenons ainsi que les provinces canadiennes peuvent conclure des traités dans leurs champs de compétences exclusifs, malgré l'opposition du gouvernement central fondée sur le postulat contestable de l'indivisibilité de la prérogative royale au chapitre des relations internationales. Cette opposition est d'autant plus contestable qu'aucune règle de droit international n'interdit aux entités fédérées de conclure des traités avec des États tiers. Puisque le droit constitutionnel canadien ne contient aucune restriction au *jus tractatuum* des provinces, elles conservent le droit de conclure des traités dans leurs champs de compétences exclusifs. À cet égard, le débat doctrinal qui a eu lieu au Québec nous est d'une aide précieuse pour mieux comprendre le développement des relations internationales des entités fédérées en général. Toutefois, il ne couvre que les compétences constitutionnelles qui sont exclusives à chacun des ordres de gouvernements, ce qui fera à dire à Emanuelli que,

> Finalement, si la question de la personnalité internationale du Québec continue de faire l'objet de discussions théoriques, il faut reconnaître qu'en pratique le Québec participe aux relations internationales de façon souvent autonome et distincte. Cette participation est toutefois limitée, il faut le rappeler, aux domaines relevant de son autorité constitutionnelle.[28]

La présente étude prolonge ce débat, puisqu'elle vise à vérifier la validité des traités conclus dans un domaine constitutionnel partagé. L'*Avis sur les conventions de travail*

[28] EMANUELLI, supra, Note 13, p. 41.

détermine que la conclusion par le gouvernement canadien d'un traité dans une matière de compétence exclusive des provinces n'a pas pour conséquence de soustraire cette compétence aux provinces, leur intervention législative demeurant essentielle au processus de mise en oeuvre en droit interne, selon leur bon vouloir. Par contre, la jurisprudence, ainsi que la doctrine, demeurent muettes concernant les traités touchant des compétences législatives partagées. La question demeure donc entière : quel palier de gouvernement est compétent pour mettre en œuvre un traité lorsque celui-ci modifie des règles de droit interne nécessitant des adaptations législatives, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial? De façon plus précise, quel acteur étatique doit conclure les traités chevauchant les compétences législatives? Cette interrogation est d'autant plus pertinente que plusieurs questions aujourd'hui soumises aux gouvernements sont fort complexes et ne permettent plus de conserver une distinction tranchée des compétences. La sécurité est exactement l'un de ces secteurs d'activité qui est désormais de compétence partagée, ce qui nous amène maintenant à analyser les paramètres encadrant la participation des provinces canadiennes à la préservation de la sécurité nationale.

## *2.2 Cadre de gestion de la sécurité nationale*

La division en « compartiments étanches » n'est désormais plus valide en raison de l'interdépendance nécessaire lorsqu'il est question de sécurité nationale. Il devient dès lors primordial de déterminer quelles sont les mesures de concertation, dans l'élaboration des politiques nationales, et de coordination, dans la mise en place des structures qui résultent des négociations internationales, qui doivent être instaurées pour s'assurer d'un niveau de souplesse adapté à la complexité des relations internationales contemporaines. Ainsi, nous devons évaluer quelle approche nous permet le mieux de viser une gestion des relations internationales par « osmose », par opposition à une gestion qui se cantonne dans une définition statique. André Patry y va d'une précision intéressante en l'espèce :

> Pour ce qui regarde le dernier paragraphe de l'article 92 qui limite la compétence générale des provinces aux questions « d'une nature purement locale ou privée », on doit admettre que bien des affaires jadis qualifiées de purement locales possèdent de nos jours une dimension internationale et que leur bon fonctionnement peut souvent dépendre des avantages que procure la coopération interétatique. En fait, s'ils se limitent à des accords portant sur des sujets ressortissant à leur juridiction et s'ils se gardent de prendre des engagements dont la mise en œuvre supposerait l'intervention de l'organe législatif, les gouvernements provinciaux peuvent à l'heure actuelle, sans enfreindre les lois constitutionnelles, [...] traiter directement avec des gouvernements étrangers, un peu comme ils le font déjà les uns avec les autres. Ce *jus tractatuum* limité que les silences de la Constitution les habilitent à exercer, les provinces canadiennes en ont fait maintes fois usages, tant avec les États fédérés de l'Union américaine qu'avec les États étrangers.[29]

Si cette analyse était juste en 1983, elle l'est d'autant plus aujourd'hui alors que la mondialisation fait sentir son influence d'une manière beaucoup plus importante. En conséquence, cette position sur les avantages de la coopération inter-étatique n'est pas dépourvue d'intérêt, surtout en considération des pressions exercées sur les gouvernements modernes par la mondialisation et, c'est le sujet de notre recherche, les préoccupations sécuritaires qui sont prioritaires en ce début de siècle.

Avant de procéder à une analyse constitutionnelle des acteurs participant à la gestion des relations internationales sécuritaires, nous poursuivrons les discussions entreprises dans le premier chapitre sur l'application contemporaine du concept de sécurité nationale. Cet exercice nous permettra de vérifier le caractère intriqué des défis sécuritaires contemporains et proposer une lecture évolutive de l'enchevêtrement des compétences législatives qui participent à leur réponse coordonnée. Ainsi, en appliquant la définition retenue aux textes constitutionnels de chacune des trois fédérations analysées, nous serons en mesure de déterminer les acteurs qui participent à relever les défis posés à la sécurité nationale. Au-delà des différences culturelles ou philosophiques qui peuvent exister entre les trois fédérations à l'étude, nous tiendrons compte davantage du mode

---

[29] PATRY, André, *La capacité internationale des États : l'exercice du « jus tractatuum »*, Sillery, Presses de l'Université Laval, 1983, pp. 72-73.

d'organisation des acteurs sécuritaires et de la répartition des tâches entre les forces appelées à maintenir la sécurité intérieure.

Cette section visera donc à répondre à une question centrale : est-ce que le gouvernement central est le seul acteur autorisé à administrer les relations sécuritaires de l'État ou existe-t-il une place pour les entités fédérées? En conséquence, la présente étude cherchera à délimiter les champs de compétence qui encadrent l'exercice « des services qui sont mis à contribution par un État pour assurer la sécurité de ses citoyens et l'ordre public. Nous ne chercherons pas à savoir ce que signifie la sécurité nationale, mais seulement à déterminer la cadre de référence des ressources nécessaires à sa préservation. Nous allons ainsi privilégier l'analyse du cadre d'application du concept de sécurité nationale et non l'analyse du concept en soi. Nous partageons en ce sens la lecture proposée par Deschênes et Lamalice lorsqu'ils concluent que « la sécurité publique concerne l'ensemble des mesures, des actions et des décisions prises par l'autorité politique et par les ministères et organismes du gouvernement impliqués dans la sécurité avec, le cas échéant, des partenaires publics ou privés dans leur champ des compétences, pour assurer la sécurité du citoyen telle que définie précédemment. »[30]

### 2.2.1 Prédominance du gouvernement central

La prospérité économique du Canada et le niveau de vie de ses citoyens dépendant de plus en plus, depuis la signature de l'ALENA, de l'ouverture du marché américain, la sécurité nationale canadienne est étroitement liée, selon Sokolsky, à la nécessaire perméabilité de la frontière qu'appellent les échanges économiques sur lesquels repose cette prospérité.[31] Cette constatation permet à l'auteur de confirmer sans surprise que les investissements effectués par les autorités canadiennes en matière de sécurité, depuis les

[30] DESCHÊNES, Dany et Olivier LAMALICE, « Évolutions et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique », dans *La sécurité publique au Québec*, Télescope, vol. 11, no 2, mars 2004, p. 15.
[31] SOKOLSKY, Joel J., « Realism Canadian Style: National Security Policy and the Chrétien Legacy », In *Policy Matters*, vol. 5, no 2, June 2004, p. 34.

évènements du 11 septembre 2001, l'ont été à l'extérieur de la sphère militaire. Cet intérêt de maintenir la frontière perméable est dorénavant un élément primordial des politiques continentales des trois fédérations signataires de l'ALENA.

Ainsi, tous les gouvernements se préoccupent davantage de la sécurité de leurs citoyens et sont appelés à contrer un large éventail de menaces, militaires ou non, tant sur leur territoire qu'à l'étranger : « Devant ces risques, nous devons envisager d'accroître la coopération internationale en matière de sécurité, et nous pencher tant sur les besoins de notre propre sécurité militaire que sur les questions de sécurité à caractère non militaire. »[32] Ce modèle d'ouverture retenu par le gouvernement canadien dans le cadre de son *Dialogue sur la politique étrangère* est également présent dans La *Politique canadienne de sécurité nationale*. Née des conséquences des évènements du 11 septembre 2001, mais aussi plus globalement, de la transformation du cadre de la sécurité internationale depuis la fin de la Guerre froide, cette dernière utilise désormais la notion de sécurité publique pour définir la position canadienne. En effet, cette politique de sécurité nationale semble davantage être une politique de sécurité publique plus englobante qu'une politique de sécurité nationale traditionnelle centrée sur l'État, le rôle des forces armées et les menaces militaires extérieures. Autrement dit, il est possible d'avancer que le concept de sécurité nationale présentée par le gouvernement canadien va au-delà de la conception traditionnelle de la sécurité.[33]

Le concept de sécurité nationale retenue par ces deux énoncés de politiques couvre un éventail étendu de compétences législatives nous permettant de nous renseigner

---

[32] GOUVERNEMENT DU CANADA (2003), *Un dialogue sur la politique étrangère*, Ottawa, Ministère aux Affaires étrangères et au Commerce international, p. 8. Dans le texte qui suit cette citation, l'approche retenue pour définir la sécurité non militaire semble essentiellement se coller à la définition généralement acceptée de la sécurité humaine telle que représentée par l'école de Copenhague qui a introduit l'idée que la sécurité n'est pas seulement étatique, mais globale. Les dimensions politique, sociétale, économique et environnementale sont alors parties prenantes de l'équation sécuritaire. Toutefois, la position canadienne semble plus inclusive puisqu'elle tient compte également des questions de collecte et d'analyse de renseignement, ainsi que de coopération en matière de sécurité. V. pour un résumé de l'école de Copenhague : DAVID, supra, Note 4, pp. 101-112.

[33] BRETON, Julie, DESCHÊNES, Dany et Richard GARON, *La politique canadienne de sécurité nationale, une conséquence de la transformation des institutions publiques de sécurité depuis la fin de la Guerre froide?*, Québec, Institut des hautes études québécoises, 2004, p. 4, http://www.cda-cdai.ca/symposia/2004/Breton,%20Julie%20&%20Garon,%20Richard%20-%20Paper.pdf

davantage sur sa portée réelle. À cet effet, on remarque que la prédominance historique du gouvernement central dans ce domaine réservé semble diminuée par l'adoption actuelle du concept de sécurité publique, quoique sa portée réelle demeure nébuleuse en raison du silence du gouvernement canadien, lequel n'a jamais procédé à un exercice formel de définition du concept de sécurité nationale. Cette absence de définition dans la loi constitutive du Service canadien du renseignement de sécurité – l'expression sécurité nationale n'étant jamais utilisée – crée ainsi une confusion sur sa nature et sa portée exacte.[34] Ce silence est d'autant plus incompréhensible que l'objectif premier des enquêtes du SCRS est de prévenir le gouvernement des menaces contre sa sécurité.[35]

L'absence de définition a donc pour effet d'empêcher d'offrir un panorama précis des activités participant à la sécurité nationale. En fait, aucune loi, règlement ou décret ne contient une définition ou une classification des activités qui constituent une menace à la sécurité nationale, malgré que nous dénombrions son utilisation dans 41 mesures législatives différentes. La seule utilisation qui nous renseigne sur son caractère véritable est la distinction, formulée à plusieurs reprises, entre la sécurité nationale et la défense nationale.[36] Il existe donc une distinction entre les dimensions militaires et non militaires du concept, ce qui a pour effet de favoriser de la participation des provinces.

### 2.2.2 Espace constitutionnel théoriquement limité des États

Malgré la confusion qui existe sur la portée exacte du concept de sécurité nationale, une analyse est toujours possible. Pour ce faire, deux positions principales s'opposent : soit nous reprenons l'interprétation judiciaire des textes constitutionnels, soit nous tenons compte de l'évolution récente des circonstances entourant l'application des décisions

---

[34] *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R. (1985), ch. C-23.
[35] SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ, *Lutte contre la prolifération*, http://www.csis-scrs.gc.ca/fra/operat/prolif_f.html
[36] V. notamment : Code criminel, L.R. (1985), ch. C-46, art. 431.2(1).

gouvernementales se justifiant de ces balises constitutionnelles. L'interprétation de Monahan et *al.* est à cet égard très instructive. Ils mentionnent que,

> While the 1867 *Act* sets out an extensive list of powers for each level of government, these lists were drafted at a time when the conception and role of government was much more limited. Thus, the lists of powers in the 1867 *Act* do not mirror the complexity or the expanse of the contemporary roles of government. The categories in the sections 91 and 92 simply do not mention explicitly many of the most significant aspects of contemporary government in Canada.[37]

C'est position n'est pas partagée par Beaudoin qui semble privilégier une lecture « par compartiments » lorsqu'il procède à l'énumération des compétences qui relèvent de chaque palier de gouvernement au niveau de la sécurité nationale. Il précise à cet effet que,

> Le droit criminel et la procédure criminelle ainsi que le terrorisme et le contre-espionnage, le sabotage, les postes, la défense nationale, le droit d'entrée et le droit d'extradition, la loi sur les secrets officiels et la Gendarmerie royale du Canada relèvent de l'autorité centrale. Les arrêts Keable, Switzman et White ont contribué à jeter de la lumière sur la question. Les provinces, de leur côté, ont compétence sur l'administration de la justice pénale et sur la police provinciale. Par contre, la sécurité du Parlement, du gouvernement et des ambassadeurs relève du pouvoir central.[38]

Sans restreindre la portée de cette dernière analyse, nous préférons l'approche proposée par Brun et Tremblay puisqu'elle répond adéquatement, à l'instar de celle retenue par Monahan et *al.*, à la mixité des compétences constitutionnelles mise en exergue par les évènements du 11 septembre 2001. En reprenant la métaphore des digues – qui empêchent le gouvernement central d'envahir certains agrégats de matières qui relèvent tant des gouvernements provinciaux que fédéral –, les auteurs illustrent que « la sécurité nationale est aussi un agrégat qui ne peut être réservé en exclusivité à l'un ou l'autre des

---

[37] MONAHAN, Patrick, CVELLO, Lynda and Nicola SMITH, *A New Dimension of Powers for Canada*, Study No. 8, North York, York University Centre for Public Law and Public Policy, 1992, p. 9.
[38] BEAUDOIN, supra, Note 6, p. 748.

deux ordres de gouvernements. »[39] Cette conclusion n'est toutefois pas partagée par tous. Notamment, l'interprétation proposée par Lederman du pouvoir fédéral est à l'opposé de celle défendue par Brun et Tremblay. Il précise à cet effet que,

> First, if the subject matter of a treaty is something that falls exclusively or concurrently within federal jurisdiction under section 91 in any event – even in the absence of a treaty – there is no problem. The national Parliament then has full treaty-implementing power, and, indeed, is not confined to legislation strictly relevant to the treaty terms. The federal defence power and trade and commerce power are obviously of great importance here, to take but two examples.[40]

Nous sommes en désaccord puisque selon cette analyse, le gouvernement central, à partir d'une définition stricte de la sécurité comme étant la protection de toute agression contre la frontière, pourrait décider seul à conclure un traité portant sur des questions sécuritaires, tant militaires que non militaires, sans consulter les provinces. Ainsi, le Canada pourrait prétendre que sa compétence en matière de défense rend la Chambre des communes compétente pour répondre seule de toutes questions connexes à cette compétence. Plus important encore, la ratification d'un traité par le Canada aurait alors pour effet d'incorporer dans le droit interne canadien des règles nouvelles, sans la participation des assemblées législatives provinciales, en contravention des règles retenues par l'*Avis sur les conventions de travail.* Nous croyons donc que cette interprétation est en directe contradiction avec l'élargissement de la définition de sécurité nationale qui a été exposée précédemment. Elle contrevient également à l'énumération proposée par Beaudoin. Nous soutenons dès lors que les provinces doivent pouvoir intervenir dans les processus d'élaboration, de conclusion et de mise en œuvre des traités portant sur des questions sécuritaires lorsque ces questions comprennent des dimensions relevant des compétences des provinces.

---

[39] BRUN et TREMBLAY, supra, Note 7, p. 559.

[40] LEDERMAN, William R., « Legislative Power to Implement Treaty Obligations in Canada », In *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal system of Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 358.

Hogg soutient lui aussi que la sécurité nationale est de compétence fédérale, mais pour des raisons différentes. Il écrit que le SCRS fut établi en raison de la compétence fédérale en matière de sécurité nationale, soit en vertu de son pourvoir résiduaire, soit en fonction de sa compétence en matière de défense.[41] Nous sommes également en désaccord avec cette dernière justification en raison de l'interdépendance des fonctions invoquée précédemment. D'ailleurs, Hogg admet lui-même le caractère limité de cet argumentaire.[42]

### 2.2.3 Bilan

On remarque donc que les interprétations proposées notamment par Beaudoin et Lederman reprennent une séparation des pouvoirs qui n'est plus adaptée aux réalités contemporaines. En ce sens, nous préférons la notion de mixité défendue par Brun et Tremblay puisqu'elle permet d'élargir le débat et y inclure le concept de sécurité publique, de juridiction provinciale[43], afin de couvrir un éventail d'activités qui participent maintenant au cadre d'analyse de la sécurité nationale. À cet égard, Belleau précise, à l'instar de King, que,

> La sécurité publique correspond à l'ensemble des mesures qui sont prises et des services qui sont mis à contribution par un État pour assurer la sécurité de ses citoyens et l'ordre public. Cela recouvre schématiquement les services de renseignements, de police, de prévention et de lutte contre les

---

[41] HOGG, Peter W., *Constitutional law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992, pp. 508. D'ailleurs, il est propos de noter que le SCRS est issu de la GRC et non des opérations militaires, ce qui contribue davantage à souligner la caractère multiple de la sécurité nationale.

[42] Idem, pp. 508-509. Il justifie cette position en s'appuyant sur un *obiter dicta* du juge Pigeon à l'effet que « l'établissement et l'administration de cette police [G.R.C] dans le cadre du gouvernement du Canada relèvent de l'autorité du Parlement » : *P.G. du Québec et Keable* v. *P.G. du Canada et al.*, [1979] R.C.S. 218, 242. Hogg admet toutefois que cet *obiter dicta* « is rather perfunctory, considering the range of functions of the R.C.M.P. and the differing constitutional justifications for those functions. »

[43] V. à cet effet : BELLEAU, Marcel, « Le défi de la sécurité publique après le 11 septembre », dans *Repenser la sécurité : Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, sous la direction de Charles-Philippe DAVID, Saint-Laurent, Fides, 2002, p. 300 : « La sécurité civile tombe dans les champs de compétence des provinces (lutte contre l'incendie, santé, protection des citoyens, organisation du territoire, etc.), mais le financement d'une partie importante des mesures se fait conjointement avec le gouvernement fédéral. »

> incendies et l'organisation de la sécurité civile, cette dernière étant beaucoup plus une forme d'organisation et un ensemble de mesures qu'une collectivité se donne pour faire face à une urgence qu'un service en particulier.[44]

Le gouvernement canadien n'ayant jamais défini formellement le concept de sécurité nationale et, en conséquence, déterminé les organisations qui exercent les compétences constitutionnelles en la matière, il est nécessaire de circonscrire le débat en adoptant une lecture évolutive du cadre constitutionnel canadien. Les approches varient donc selon l'auteur étudié. Pour la suite de notre analyse, nous retiendrons les conclusions de Brun et Tremblay sur le caractère partagé de la sécurité nationale, agrégat qui ne peut être réservé en exclusivité à l'un ou à l'autre des deux ordres de gouvernement. Il existe ainsi une complémentarité nécessaire entre les acteurs participant à la sécurité nationale, dont la définition doit inclure impérativement les activités de sécurité publique pour offrir un cadre d'analyse suffisamment représentatif des nouvelles réalités sécuritaires. Cette conclusion nous amène maintenant à recenser les activités internationales des provinces afin de vérifier l'adéquation entre la théorie et la pratique. Cette vérification nous permettra ensuite de confirmer ou d'infirmer notre hypothèse de recherche sur l'existence d'un espace péri-constitutionnel.

## *2.3 Le Québec*

Comme plusieurs compétences législatives sont partagées, il est primordial que les entités fédérées manifestent à leur gouvernement central respectif leur volonté de se prévaloir de leurs prérogatives législatives et exécutives. Dans cette optique, il peut arriver que la voie péri-constitutionnelle soit privilégiée et soit même préférable. Cependant, un travail de

---

[44] Idem, p. 289. L'auteur ajoute, à la p. 303, que pour améliorer la coordination entre les services de renseignement et les services policiers, au pays d'abord, mais aussi sur le plan international, un Service de coordination de la lutte au terrorisme a été établi à la Sûreté du Québec : « Même si traditionnellement ce type d'activité relève de la GRC et du SCRS, au Québec, c'est la Sûreté du Québec qui est présente sur l'ensemble du territoire et qui est la plus à même de recueillir des informations de terrain et d'intervenir s'il y a lieu. Ce nouveau service ne travaille pas en vase clos, il est notamment en relation avec la GRC, les corps de police municipaux, la Sécurité civile et le ministère de la Santé et des Services sociaux. »

concertation doit être effectué pour formaliser ces relations. Letarte affirme à cet effet que les mécanismes intergouvernementaux de coopération et les marchandages politiques nationaux apparaissent comme des facteurs cruciaux du succès de la pratique internationale des entités fédérées.[45]

Dans le contexte canadien, le Québec offre l'exemple idéal pour étudier les relations internationales en raison de l'importance de ses manifestations extérieures, mais également au regard de sa pratique autonomiste en matière de relations internationales. En effet, le Québec est le « partisan principal de l'activité gouvernementale subnationale » en raison de l'importance de ses manifestations extérieures.[46] Jusqu'en 1996, le Québec avait plus de bureaux de représentation à l'étranger, plus de personnel dévoué aux activités internationales et plus de budget destiné à celles-ci que les neuf autres provinces canadiennes combinées. En 1998, le Québec dépensait plus et disposait même d'une représentation internationale plus grande que les cinquante États américains réunis. Le Québec maintient encore aujourd'hui la plus importante représentation provinciale canadienne aux États-Unis avec sept missions réparties sur l'ensemble du territoire, de Boston à Los Angeles.

À cet égard, le ministère des Relations internationales est certes le principal intervenant de la protodiplomatie[47] québécoise puisqu'il planifie, organise et coordonne les relations entre le Québec et les États-Unis. Toutefois, plusieurs autres ministères participent également aux relations bilatérales avec des États américains et des organismes transfrontaliers pour les questions sectorielles. Ainsi, comme l'illustre Michaud, traitant de la nouvelle politique internationale québécoise, le MRI agit davantage « comme canal

---

[45] LETARTRE, Cynthia, *Étude de la pratique des relations internationales des États fédérés et autonomes nord-américains et européens : Stratégies et perspectives futures pour le Québec*, Rapport préparé pour la direction des analyses, des politiques et de la mondialisation, Ministère des Relations internationales, Gouvernement du Québec, juin 2003, p. 80.

[46] FRY, Earl H., *The Expanding Role of State and Local governments in U.S. Foreign Affairs*, New York, Council on foreign Relations Press, 1998, p. 77.

[47] V. pour un classement d'intensité en cinq catégories de la paradiplomatie : PAQUIN, supra, Note 19 pp. 101-103. L'auteur y définit la protodiplomatie comme étant un stade transitoire vers un pays souverain. Aucun domaine d'action n'est a priori écarté, la stratégie est globale et les différents modes opératoires coexistent. L'auteur considère toutefois que le Québec appartient à la catégorie de la paradiplomatie maximale.

multiplicateur d'action et de diffusion des initiatives sectorielles ». Il poursuit : « Ces interventions ciblées sont en conséquence le lot de plusieurs autres ministères et entités gouvernementales qui auront la responsabilité, au quotidien, de concrétiser l'action québécoise dans le domaine de la sécurité ».[48]

Cet aspect est particulièrement intéressant pour notre analyse, puisque même si beaucoup d'études ont porté sur les relations internationales du Québec, aucune n'a traité directement du rôle et de la marge de manœuvre québécoise en matière de politique de sécurité, sujet qui touche des champs de compétences partagées. Il deviendra alors intéressant de se demander si l'on retrouve dans le domaine sécuritaire le même niveau d'activités qui est présent dans d'autres secteurs d'activités internationales du Québec.

Le ministère de la Sécurité publique joue à cet égard un rôle important puisqu'il participe à la *Rencontre des directeurs de Sécurité intérieure du Nord-Est*, qui regroupe les responsables de la sécurité intérieure du Nord-Est des États-Unis et de l'Est du Canada et qui s'occupe de la lutte au terrorisme, de la criminalité transfrontalière et de la gestion des mesures d'urgence.[49] Le ministère est responsable de la délégation québécoise que ce soit dans le cadre de sa participation aux réunions régulières ou par sa collaboration avec les États américains voisins, relativement aux questions de sécurité publique. Le ministre de la Sécurité publique a d'ailleurs effectué une mission de trois jours dans l'État de New York, en décembre 2004, dans le but d'intensifier les relations entre les deux partenaires en matière de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme. Cette visite, en plus de lui permettre de rencontrer des dirigeants du bureau de Sécurité intérieure de l'État de New York, devait lui permettre d'aborder la mise en œuvre de l'entente de coopération en matière de lutte contre le terrorisme, signée le 6 août 2004, et d'établir les bases d'une

---

[48] MICHAUD, Nelson, « La politique internationale du Québec et les questions de sécurité », dans *Options politiques*, Vol. 27, n°6 (juillet-août), 2006, p. 61.

[49] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Québec : un partenariat nord-américain en sécurité*, p. 2, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/usa_securite.pdf

collaboration accrue en matière de sécurité civile et de gestion des conséquences en cas de sinistre.[50]

Ces questions sectorielles prennent une place de plus en plus importante dans les relations internationales québécoises. Orientées au départ principalement sur la culture et l'éducation, elles englobent désormais les questions liées à la sécurité, pour en faire ainsi un autre grand défi pour le Québec dans les champs de compétence qu'il partage constitutionnellement avec le gouvernement central.[51] Le Québec démontre ainsi sa ferme volonté politique d'être des partenaires fiables et crédibles en matière de sécurité internationale.[52]

Le Premier ministre du Québec, M. Jean Charest, explicite davantage cette orientation, dans une lettre datée du 28 octobre 2005 envoyée à la Secrétaire d'État américaine, Condoleezza Rice, et au Secrétaire à la Sécurité intérieure, Michael Chertoff. Il explique le rôle de premier plan du Québec dans la mise en place de mesures de sécurité accrues aux frontières de la manière suivante :

> Prenant acte du nouveau contexte de sécurité, le gouvernement du Québec a mis en oeuvre, au cours des dernières années, des mesures importantes afin d'apporter une contribution tangible à la sécurité continentale. La coopération avec les États du Nord-Est, notamment dans le cadre d'accords bilatéraux et régionaux, constitue un important volet de la stratégie de sécurité du Québec. Sur le plan intérieur, nous avons mis à jour notre cadre législatif, amélioré notre capacité opérationnelle et renforcé notre coopération avec tous les organismes qui jouent un rôle à l'égard des questions de sécurité et de l'application de la loi. En matière d'identité, des efforts considérables ont été consentis par le gouvernement pour limiter la

---

[50] PRESSE CANADIENNE, *Le ministre Jacques Chagnon entame une mission de 3 jours à New York*, le 4 décembre 2004, http://nouvelles.sympatico.msn.ca/Accueil/ContentPosting.aspx?feedname=CP-NATIONALES&newsitemid=16271020

[51] GAGNON-TREMBLAY, Monique, Allocution prononcée par la vice-première ministre et ministre des Relations internationales à l'occasion de la visite au Québec des membres titulaires du Weatherhead Center for International Affairs de l'Université Harvard, Québec, le 2 septembre 2004, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/allocutions/textes/2004/2004_09_02_Harvard.asp

[52] GAGNON-TREMBLAY, Monique, Projet de notes pour une allocution de la ministre des Relations internationales à l'occasion des XXIes Journées annuelles d'information des chefs de poste de carrière, Québec, le 16 mars 2005, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/allocutions/textes/2005/2005_03_16.asp

> délivrance de certificats d'état civil aux seules personnes autorisées, et en renforcer l'authenticité et la traçabilité. Tous ces efforts font du Québec un partenaire fiable et crédible des États-Unis au chapitre de la détection, de la prévention et de la répression du terrorisme.[53]

Il conclut son plaidoyer par une proposition qui va dans le sens de la participation du Québec aux processus décisionnels concernant les mesures sécuritaires. Il propose en effet de créer un *Groupe de travail binational* afin notamment de renforcer la coopération en matière de sécurité et de gestion de la frontière entre toutes les autorités gouvernementales compétentes.[54]

### 2.3.1 Participation à des forums régionaux

En plus des deux organisations précitées, le Québec participe également à la *Conférence des Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada*, institution dont l'objet est d'aborder les questions transfrontalières et d'autres sujets d'intérêt partagé, ainsi que d'adopter des positions communes et une stratégie d'intervention pour répondre à des problèmes d'envergure régionale. Pour ce faire, en plus de la rencontre annuelle, la Conférence tient des réunions et des entretiens téléphoniques entre les représentants des États et des provinces. Finalement, elle institue une collaboration permanente au sein de trois comités – développement économique et commerce, ressources humaines et ressources naturelles – et de plusieurs groupes de travail, dont le *Groupe international de gestion des urgences*.

Ainsi, l'une première manifestation du Québec au niveau sécuritaire depuis les évènements du 11 septembre 2001, en relation avec son implication au sein de la Conférence, concerne l'aide à la gestion des urgences. Le 27 août 2002, le Québec a décidé d'entreprendre les démarches nécessaires aux fins de l'application ou de

---

[53] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Lettre du Premier ministre Jean Charest*, en date du 28 octobre 2005, pp. 1-2, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/lettre_whti.pdf

[54] Idem, p. 3.

l'adoption du protocole d'entente internationale, initialement négocié lors de la 23e rencontre annuelle de la Conférence, tenue du 7 au 9 juin 1998, soit avant les évènements du 11 septembre 2001. Le Québec et deux autres États s'ajoutaient alors à un premier groupe composé de quatre membres qui avait déjà adopté le protocole à l'occasion de la 25e rencontre annuelle de la Conférence.[55]

À cet effet, en tant que membre à part entière du *Groupe international de gestion des urgences* (GIGU), le Québec est directement associé à la mise en place du périmètre de sécurité nord-américain. Visant à appuyer les gouvernements membres lors de catastrophes naturelles, de périls technologiques, de désastres provoqués par l'activité humaine ou d'urgences causées par une pénurie des ressources, le GIGU représente, depuis sa création, un début d'institutionnalisation de la sécurité en Amérique du Nord.[56] Cette collaboration tend à s'accentuer depuis la signature, lors de la 27e rencontre annuelle d'une résolution visant le renforcement de leur capacité d'entraide en matière de mesures d'urgence.[57]

La Conférence a de nouveau pris position, le 8 septembre 2003, dans le cadre de sa 28e rencontre annuelle. À cette occasion, les participants, reconnaissant l'importance de la sécurité et la nécessité de collaborer dans ce domaine caractérisé par l'interdépendance des compétences, ont proposé de favoriser la coopération à l'échelle des États et des provinces relativement aux questions de lutte contre le terrorisme et de catastrophes naturelles.[58] Ils ont ainsi convenu de charger leurs responsables de la sécurité publique et des services de police de collaborer plus étroitement afin d'échanger des renseignements sur la sécurité, le terrorisme et le crime organisé; de partager des pratiques exemplaires,

---

[55] *Protocole d'entente internationale d'aide à la gestion des urgences : Déclaration portant sur l'application du protocole en vertu de l'article XI*, signé le 27 août 2002.

[56] BIGRAS, Sébastien, *Analyse des impacts de la mondialisation sur la sécurité au Québec : Périmètre de sécurité et sécurité humaine*, Laboratoire d'études sur les politiques publiques et la mondialisation, École nationale d'administration publique, juin 2005, p. 5.

[57] CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution 27-3 commémorant les évènements du 11 septembre 2001 et concernant la sécurité et la gestion de la frontière Canada-États-Unis*, 27e rencontre annuelle, signée 27 août 2002.

[58] CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution 28-2 concernant la sécurité transfrontalière*, 28e rencontre annuelle, signée le 8 septembre 2003.

des stratégies et leur expertise; d'unir leurs ressources pour lutter contre le terrorisme; de protéger les infrastructures; de mener conjointement des exercices et de fournir la formation nécessaire; de mieux coordonner les plans d'urgence; et d'empêcher et de lutter contre des attentats terroristes et autres catastrophes d'envergure.[59]

Ils ont en outre reconnu leur compétence concernant les enjeux visés par le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, adopté en 2004. En effet, lors de leur 29e rencontre annuelle, tout en reconnaissant l'objectif général de promotion d'une sécurité et d'une prospérité communes, s'appuyant sur le principe que ces deux domaines sont interdépendants et complémentaires, ils ont réitéré leur souhait d'être parties prenantes à l'élaboration des plans d'action visant sa mise en œuvre.[60]

Finalement, lors de la 30e réunion annuelle de la Conférence, à la suite d'une proposition en ce sens du Premier ministre du Québec, M. Jean Charest, et du Gouverneur du Vermont, M. Jim Douglas, les dirigeants politiques ont adopté une résolution pour faire pression sur l'administration Bush afin qu'elle retarde l'application de l'*Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental* (WHTI) et faire ressortir que la collaboration en matière de sécurité ne doit pas occulter totalement la dimension commerciale.[61] Ainsi, considérant que le département américain de la Sécurité intérieure et le Département d'État américain ont confirmé le 1er septembre 2005 leur intention de mettre en œuvre la WHTI, les Gouverneurs et les Premiers ministres ont résolu d'insister auprès du gouvernement des États-Unis pour qu'il révise les conditions de mise en œuvre de la WHTI, en se basant sur les conclusions des analyses et en collaboration avec le gouvernement du Canada, les États et les provinces, devant l'intérêt de s'assurer que la frontière entre le Canada et les États-Unis demeure sécuritaire et ouverte. Ils ont également invité tous les gouvernements à poursuivre des initiatives communes aux

---

[59] Idem.

[60] CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution 29-1 concernant le partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, 29e rencontre annuelle, signée le 29 août 2005.

[61] CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution30-4 concernant l'initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (WHTI)*, 30e rencontre annuelle, signée le 13 mai 2006.

niveaux local, régional et national afin de réduire au minimum les répercussions de la WHTI sur les voyageurs, les communautés, le tourisme et les industries, en plus de faire parvenir une copie de la résolution à tous les intervenants impliqués dans le but d'accentuer les pressions politiques.[62] Par ailleurs, prenant acte un amendement permettant de reporter au 1er juin 2009 la mise en oeuvre de la WHTI pour les modes de transport terrestre et maritime, les Gouverneurs et les Premiers ministres ont résolu de demander instamment aux gouvernements des États-Unis et du Canada d'explorer et d'évaluer, en collaboration avec les États et les provinces, toutes les options relatives aux pièces d'identité qui pourraient être reconnues au même titre que le passeport en ce qui a trait aux modes terrestre et maritime.[63]

### 2.3.2 Les ententes sécuritaires depuis le 11 septembre 2001

Depuis les évènements du 11 septembre 2001, le Québec a signé, en date du 6 septembre 2007, en collaboration avec les gouvernements, les villes et les organismes publics des États américains, 106 ententes portant autant sur la sécurité, le transport, la culture, le développement économique, le tourisme, l'environnement, que l'éducation.[64] Plusieurs de ces ententes participent à la nécessité de lutter plus efficacement contre le terrorisme, leur objectif étant de faciliter l'échange de renseignement favorisant l'exécution de la loi entre les autorités policières des parties signataires en vue de combattre le terrorisme et le crime organisé.

---

[62] « Une copie de la présente résolution sera transmise au président des États-Unis, au premier ministre du Canada, à la secrétaire d'État américaine, au secrétaire américain à la Sécurité intérieure, au ministre canadien de la Sécurité publique, au ministre canadien des Affaires étrangères, aux ambassadeurs respectifs des États-Unis et du Canada, aux membres de la *National Governors' Association* et du Conseil de la fédération du Canada, aux présidents et aux principaux membres du Comité des affaires étrangères du Sénat, du Comité du Sénat sur la sécurité intérieure et les affaires gouvernementales, du Comité judiciaire du Sénat, du Comité de la sécurité intérieure de la Chambre des représentants, du Comité des relations internationales de la Chambre des représentants et du Comité judiciaire de la Chambre des représentants, ainsi qu'aux membres de la délégation du Congrès pour les États de la Nouvelle-Angleterre. »

[63] CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution31-3 concernant l'initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (WHTI)*, 31e rencontre annuelle, signée le 26 juin 2007.

[64] MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Engagements internationaux*, http://www.mri.gouv.qc.ca /fr/action_internationale/ententes/ententes.asp

Ainsi, dans l'entente signée avec l'État du Maine, le 12 février 2004, on retrouve expressément dans le préambule que les évènements du 11 septembre 2001 ont mis en lumière la nécessité du partage de l'information comme moyen de lutter plus efficacement contre le terrorisme, de faciliter l'exécution de la loi et de contribuer à assurer leur sécurité intérieure. Il est à noter que le ministère de la Sécurité publique est le responsable de l'application de cette entente, ainsi que toutes les autres conclues selon le même modèle.[65] L'entente signée le 23 septembre 2004, entre le Québec et l'État du New Hampshire, contient des dispositions identiques.[66]

L'entente signée avec l'État de New York, le 22 mai 2002 est, quant à elle, plus complète puisqu'elle mentionne en préambule que les deux signataires désirent poursuivre et accroître leur coopération dans les domaines du développement économique, du transport, de la science et de la technologie, du tourisme et de la sécurité. La sécurité semble toutefois secondaire, puisque aucun article spécifique ne lui est consacré. On y remarque malgré tout certaines allusions à sa dimension sécuritaire, principalement dans le domaine des transports, dont l'une concernant la promotion de l'utilisation de systèmes de transport intelligents.[67] Cette entente de coopération multisectorielle, au caractère limité, a par la suite été amendée dans une entente complémentaire entre les deux parties, signée le 6 août 2004, qui reprend la totalité des dispositions de l'entente signée avec l'État du Maine. Le principal ajout a trait à la collaboration opérationnelle qu'ils entendent favoriser afin d'améliorer leur capacité à lutter contre le terrorisme.[68]

Encore plus inclusive, l'entente signée le 4 décembre 2003 avec l'État du Vermont implique une coopération accrue dans les domaines de l'économie, de l'énergie, de

---

[65] *Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maine relative à l'échange de renseignement destinés à l'exécution de la loi*, signée le 12 février 2004.
[66] *Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire relative à l'échange de renseignement destinés à l'exécution de la loi*, signée le 23 septembre 2004.
[67] *Entente de coopération dans les domaines économique, scientifique et technologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York*, signée le 22 mai 2002.
[68] *Entente de complémentarité à l'entente de coopération dans les domaines économique, scientifique et technologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York relative à la collaboration en matière de lutte contre le terrorisme*, signée le 6 août 2004.

l'environnement, de la sécurité, de la justice, des transports, du tourisme et même des célébrations entourant le 400e anniversaire de l'arrivée de Samuel de Champlain en Amérique. Plus spécifiquement, les parties conviennent de collaborer afin de mieux protéger leur frontière commune, d'accentuer leur coopération en matière de sécurité et de partager leurs informations.[69] Cette entente est accompagnée d'un protocole complémentaire, signé le même jour, identique à l'entente signée avec l'État du Maine, qui précise les obligations des parties au niveau du partage de l'information.[70]

Si on s'éloigne du contexte nord-américain, on note aussi que le Québec et la France ont conclu, le 2 février 2005, une entente de coopération dans les domaines de la sécurité civile et de la sécurité incendie. La coopération s'effectuera autant sous forme d'échanges de renseignements, de documentation et d'expertise, que par l'organisation conjointe de colloques, d'activités de formation et de stages. Cette entente est beaucoup plus précise que les précédentes dans la délimitation des projets communs qui sont envisagés et le financement des activités de coopération qu'elle propose. Elle contient également la particularité de prévoir que les parties se notifient, par voie diplomatique, de toute modification concernant la désignation des administrations compétentes. Présentement, le ministère de la Sécurité publique, pour le Québec, est responsable de l'application de l'entente.[71]

Finalement, de façon moins formelle, le Québec et la Catalogne ont signé, en 2003, une déclaration commune qui étend la coopération aux domaines de l'immigration, de la défense, de la promotion de la diversité culturelle et de la coopération au développement.[72] À cet égard, nous remarquons que la portée étendue de cette entente participe à établir le caractère péri-constitutionnel de l'action internationale du Québec,

---

[69] *Accord de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont*, signée le 4 décembre 2003.

[70] *Protocole complémentaire à l'accord de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont relatif à l'échange de renseignement destinés à l'exécution de la loi*, signée le 4 décembre 2003.

[71] *Entente relative à la coopération franco-québécoise en matière de sécurité civile et d'incendies*, signée le 2 février 2005.

[72] GENERALITAT DE CATALUNYA, « Reforçament de l'aliança amb el Quebec », *Projecció Exterior*, avril 2003, p. 5.

puisque la défense n'est même pas de sa juridiction, ce qui prolonge notre hypothèse de recherche.

### 2.3.3 La politique internationale du Québec

Le Québec a dévoilé, en mai 2006, sa nouvelle politique internationale pour l'aider à faire face aux défis qu'il devra relever dans l'avenir. De par son dévoilement, la Politique participe encore davantage à l'établissement d'une véritable politique étrangère québécoise.[73] Ainsi, considérant la transformation de l'environnement mondial, le gouvernement du Québec déploiera désormais son action internationale en fonction de cinq objectifs, dont l'un confirme la nouvelle orientation sécuritaire dans son action internationale, soit de contribuer à la sécurité du Québec et du continent nord-américain. Pour atteindre cet objectif, deux priorités guideront son action : s'assurer d'un accès rapide et fiable à l'information stratégique et participer aux travaux des instances régionales et internationales sur les questions de sécurité non militaire; et favoriser une circulation fluide et sécuritaire des personnes et des marchandises à la frontière et renforcer la sécurité des infrastructures stratégiques du Québec.[74]

Pour chaque priorité, le *Plan d'action 2006-2009*, publié le même jour que la Politique, précise différentes mesures visant à favoriser leur atteinte, et pour chacune d'elles, une série d'initiatives.[75] Ainsi, pour favoriser l'atteinte de sa première priorité, le gouvernement entend mettre sur pied, au sein du ministère de la Sécurité publique, un centre de gestion intégrée de l'information de sécurité, afin de regrouper en un seul lieu tous les renseignements liés aux questions de sécurité non militaire et d'assurer une gestion plus efficace de l'information stratégique, une réaction plus rapide et mieux

---

[73] MICHAUD, Nelson et Isabelle RAMET, « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité? », dans *International Journal*, vol. LIX, no 2 (Spring) 2004, p. 302 et ss.
[74] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La politique internationale du Québec : la force de l'action concertée*, Ministère des Relations internationales, 2006, p. 76.
[75] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La politique internationale du Québec : le Plan d'action 2006-2009*, Ministère des Relations internationales, 2006, 84 p.

coordonnée en cas de menace et une meilleure prise de décision. À cet égard, une équipe dédiée aux enjeux internationaux de sécurité sera également mise en place au ministère des Relations internationales afin de faire le lien entre le réseau des bureaux et délégations et le centre de gestion, de suivre les travaux des organisations internationales sur les questions de sécurité non militaire et d'assurer la participation de représentants du Québec dans les forums internationaux traitant de ces questions. Par ailleurs, le Bureau du Québec à Washington effectuera un suivi et une analyse systématiques de l'évolution du cadre législatif et réglementaire américain et de ses incidences sur le Québec, notamment la question des normes de sécurité sur les produits alimentaires exportés ou la question du passeport aux frontières.[76]

Deuxièmement, pour contribuer à la sécurité du Québec et du continent nord-américain, le Québec compte également renforcer sa coopération en matière de sécurité avec les États du Nord-Est américain, notamment au niveau de sa participation au *Consortium des directeurs de la sécurité intérieure de la région du Nord-Est*. À cet égard, le Plan d'action prévoit la mise en place de sept initiatives, à savoir de proposer aux membres de la *Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada* une collaboration accrue en matière de sécurité transfrontalière et d'utiliser ainsi ce forum politique régional afin d'avoir une vision d'ensemble des problèmes existants mais aussi des solutions à apporter; d'instaurer une coopération bilatérale entre le Procureur général du Québec et ses homologues des États frontaliers américains en matière de menaces non militaires; de renforcer les liens entre les organisations administratives et policières du Québec et celles de l'État de New York; de poursuivre les activités du projet *Québec Border Security Initiative*, qui permet au Québec de maintenir une capacité d'analyse fine des enjeux nord-américains de sécurité, de faciliter les rencontres entre représentants américains et québécois, et de mettre en évidence la contribution du Québec à la sécurité continentale; d'intensifier la participation du Québec au *Consortium des directeurs de la sécurité intérieure du Nord-Est du continent américain* qui regroupe les directeurs de la sécurité intérieure de dix États et de trois provinces, afin d'en faire un lieu d'échanges privilégié et de coordination

[76] Idem, p. 59.

des efforts régionaux de sécurité; de multiplier les exercices de simulation conjoints, Québec et États du Nord-Est américain, afin de mieux gérer les risques liés aux catastrophes d'origine terroriste, biologique, chimique ou naturelle; et d'initier une collaboration scientifique avec le *Center for Disease Control* (CDC) américain et conclure des ententes de collaboration technique avec les États de la Côte Est des États-Unis en vue de prévenir les risques associés au bioterrorisme, aux maladies infectieuses et aux pandémies.[77]

Troisièmement, le Québec prévoit finalement assurer le suivi et la mise en oeuvre des conventions internationales de même que la participation du Québec au sein de certains forums ou instances internationales en matière de sécurité non militaire, en plus de mener des actions d'information ciblées auprès des décideurs, des cercles d'influence et des médias américains sur les mesures prises par le Québec afin de contribuer à la protection du continent nord-américain.[78]

Concernant sa deuxième priorité, en plus de la mise en place des infrastructures assurant la fluidité de la circulation aux abords des postes frontière et de programmes de formation et de soutien financier afin d'accroître l'accréditation des entreprises aux programmes de la frontière intelligente, le gouvernement prévoit sécuriser ses infrastructures publiques d'énergie électrique et ses approvisionnements en hydrocarbures. À cet égard, même si la frontière est de responsabilité fédérale, le Plan d'action précise que toutes les infrastructures qui l'entourent sur le territoire du Québec sont de la responsabilité du Québec et que c'est donc au gouvernement du Québec qu'il revient de prendre les mesures afin d'assurer une circulation sécuritaire et fluide des personnes et des marchandises aux abords de celle-ci. Ainsi, le gouvernement convient de mettre en place les infrastructures de transport assurant la fluidité de la circulation aux abords des postes frontière, telles l'installation de systèmes de transport intelligents ou la construction de voies de circulation adaptées au contexte frontalier dans le cadre de la mise en place de la frontière intelligente, et de consolider ses partenariats avec les principaux intervenants à

[77] Idem, pp. 60-61.
[78] Idem, p. 64.

la frontière canado-américaine. Également, de façon à soutenir les entreprises dans cette nouvelle réalité, le gouvernement québécois entend poursuivre la sensibilisation des entreprises et des intervenants du milieu des affaires québécois à l'importance de l'adhésion aux programmes de la frontière intelligente; donner, dans toutes les régions du Québec, une formation de type « meilleures pratiques d'affaires » sur les programmes de la frontière intelligente, notamment sur le programme volontaire de lutte contre le terrorisme; soutenir financièrement les entreprises manufacturières, notamment les PME, à s'accréditer au programme de la frontière intelligente C-TPAT; appuyer les entreprises agroalimentaires dans la résolution des problèmes liés aux nouvelles normes de sécurité nord-américaines et internationales; et constituer une base de données permettant de mesurer l'adaptation des entreprises québécoises exportatrices aux mesures de contrôle de la frontière intelligente.[79]

Finalement, le Québec compte également collaborer avec les États-Unis et certains pays européens sur la sécurisation des systèmes informatiques publics et la protection des renseignements personnels, mais aussi renforcer la vérification des documents d'identité émis par le Québec pour tenir compte de l'évolution des nouvelles normes nord-américaines. Dans ce dernier cas, il entend développer des partenariats et renforcer les mesures de contrôle afin de combattre les phénomènes de criminalité liés à l'immigration. Le Plan d'action prévoit finalement la participation du Québec au *Canada United States Cargo Security Project* sur la sécurisation des conteneurs intermodaux, ainsi que la poursuite de l'implantation de la traçabilité agro-alimentaire.[80]

---

[79] Idem, pp. 65-67.
[80] Idem, pp. 67-69.

### 2.3.4 Bilan

Prenant acte du nouveau contexte sécuritaire, le Québec contribue activement, dans les domaines de la sécurité publique, de la lutte au terrorisme, de la gestion des frontières, de l'immigration et de la santé publique, au renforcement de la sécurité nord-américaine. Il participe ainsi au renforcement des capacités d'action, notamment en matière d'enquêtes liées à la sécurité nationale, en collaboration avec les autorités fédérales canadiennes et américaines, en vertu du *Plan d'action pour la création d'une frontière intelligente*, en plus d'accroître sa coopération avec les États américains limitrophes.[81]

Ainsi, les ententes signées par le gouvernement du Québec depuis les évènements du 11 septembre 2001 exposent clairement la volonté de coopération du gouvernement québécois dans le domaine sécuritaire et son désir d'y jouer un rôle de premier plan. Les dispositions qu'elles contiennent sont toutefois moins précises et complètes que celles des ententes conclues dans d'autres secteurs d'activité, notamment en éducation et en coopération économique. Elles permettent néanmoins d'établir les balises d'une participation active et réaffirmer le désir du Québec de collaborer à l'élaboration des mesures sécuritaires, principalement celles concernant le territoire nord-américain.

En effet, à l'exception d'une entente de coopération intervenue avec le gouvernement français dans les domaines de la sécurité civile et de la sécurité incendie et d'une déclaration commune avec la Catalogne, les ententes signées par le Québec, portant sur la sécurité, sont orientées vers les entités fédérées avec lesquelles il partage une frontière commune. Cette situation ne doit pas être interprétée négativement puisque le Québec a tout à gagner à établir des partenariats avec des entités gouvernementales qui ne disposent pas de la plénitude de la souveraineté internationale et à renforcer sa coopération transfrontalière. Cette coopération est d'ailleurs particulièrement effective au sein de la *Conférence des Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada* et de son *Groupe international de gestion des urgences*.

---

[81] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, supra, Note 49, p. 1.

Le Québec a donc diversifié de façon importante son action internationale pour inclure la sécurité à son agenda. Dans ces circonstances, il devient essentiel d'établir des mécanismes de coordination qui permettront aux entités fédérées de participer pleinement à ce domaine de compétences partagées. Il reste en ce sens à vérifier la place qui leur est accordée dans les politiques de sécurité nationale des trois fédérations. Comme il est inévitable qu'apparaissent des chevauchements et des rapports d'interdépendance lorsque plusieurs organismes exercent leurs pouvoirs et leurs responsabilités, les différents niveaux de gouvernement doivent se considérer les uns les autres comme des partenaires.[82] Ainsi, la consultation, la coopération et la coordination des efforts deviennent nécessaires pour assurer une réponse efficiente aux enjeux de l'intégration mondiale.

## 2.4 Conclusion

Le silence de la constitution canadienne favorise la participation internationale des provinces, en premier lieu le Québec, en raison du développement de position politique basée sur l'interprétation historique des décisions judiciaires déterminantes. La « doctrine Gérin-Lajoie » du prolongement international des compétences internes du Québec résume à cet égard adéquatement la position québécoise depuis près de quarante ans. Analysant l'importance de ce jalon constitutionnel québécois, Michaud exprime,

> Nous pourrons ainsi constater que, dès le départ de l'histoire contemporaine de ses relations internationales, le Québec a toujours défini sa position en dépit des inconforts fédéraux quant à la place qu'une entité fédérée désire occuper dans le monde, inconforts souvent alimentés par la présence d'une aile politique (partisane, parlementaire et populaire) qui exprime clairement ses velléités de vouloir se hisser au statut des acteurs reconnus depuis le traité de Westphalie.[83]

---

[82] WATTS, Ronald L., « La répartition des pouvoirs, des responsabilités et des ressources au sein des fédérations », dans *Guide des pays fédérés : 2002*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 497.
[83] MICHAUD, supra, Note 20, p. 3.

Cette préemption à participer à toutes les sphères de l'activité internationale, explique que dans la plupart des forums régionaux dont font parties les entités fédérées, les préoccupations sécuritaires accompagnent les négociations commerciales exigeant par le fait même la mise en place de mesures de coordination appropriées. À cet égard, la position exposée par les Premiers ministres provinciaux, dans le cadre de leur 44e rencontre annuelle, représente bien cette adaptation nécessaire, en respect des prescriptions constitutionnelles. Ils avaient alors annoncé, se justifiant d'une conduite conforme à l'esprit et à la pratique du système fédéral, une nouvelle ère de fédéralisme constructif et coopératif avec la création du *Conseil de la fédération* et la mise en place de protocoles de conduite entre les paliers de gouvernement.[84] Cet organisme, qui se veut l'occasion de concrétiser la volonté des Premiers ministres des provinces et des territoires de rasseoir l'union canadienne sur une base « authentiquement partenariale »[85], a mis sur pied un comité spécial de ministres chargé de proposer des mécanismes pour la participation des gouvernements des provinces et des territoires aux négociations internationales et aux accords qui touchent leurs domaines de compétence.[86] La création de ce comité est conforme au besoin exprimé d'instituer une nouvelle ère de collaboration intergouvernementale par le biais d'une concertation constructive entre les partenaires de la Fédération.[87]

Cette action internationale du Québec, représenté par sa participation au Conseil de la fédération, s'inscrit à l'intérieur du cadre fédéral canadien. Elle ne signifie pas que le Québec entende restreindre son champ d'action pour autant. À cet égard, comme le précise l'actuel ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, « le fait pour le gouvernement

---

[84] SECRÉTARIAT DES CONFÉRENCES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Communiqué 850-092/006*, http://www.scics.gc.ca/cinfo03/850092006_f.html

[85] BURELLE, André, « Conseil de la fédération : du réflexe de défense à l'affirmation partenariale », In *Constructive and Co-operative Federalism?*, ed. by Institute of Intergovernmental Relations, Montreal, Queen's University and IRPP, 2003, p. 3.

[86] LE CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Initiatives clés et le plan de travail*, http://www.conseildelafederation.ca /initiativesfrancais/initiativesfrancais.html

[87] LE CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Entente fondatrice*, signée le 5 mars 2003, http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrancais/850095003_f.pdf

d'une province d'exercer ses compétences sur la scène internationale n'est ni inconstitutionnel, ni incompatible avec le fédéralisme canadien. »[88]

[88] PELLETIER, Benoît, « Un rôle accru : Le rôle du Québec sur la scène internationale lui est essentiel afin de prolonger sa personnalité singulière. », *La Presse*, 25 février 2003, p. A-15.

# 3 Les États-Unis

## *3.1 Partage constitutionnel*

Lorsque l'on analyse le droit constitutionnel interne des fédérations, les États-Unis sont un exemple probant du fait que les Constitutions nationales tendent à centraliser les instruments traditionnels de la politique étrangère, situation résultant en partie de l'historique constitutionnel américain. Ceci n'a donc rien en soi de surprenant Dehousse précise d'ailleurs à cet effet que,

> Si l'idée n'a pas toujours été exprimée clairement dans les textes constitutionnels, c'est bien souvent parce que le principe paraissait d'une évidence telle qu'on pouvait omettre d'en faire mention. D'ailleurs, les échanges internationaux n'ont pas toujours eu l'ampleur qu'ils connaissent à l'heure actuelle, de sorte que le problème n'a eu pendant longtemps qu'un intérêt théorique. Là où existent des dispositions constitutionnelles plus précises, elles sont marquées par une volonté centralisatrice indéniable, qui affecte les formes les plus classiques de relations internationales. Le pouvoir de conclure des accords internationaux, vecteur classique de la politique étrangère, figure souvent au premier rang des attributions des autorités fédérales.[1]

### 3.1.1 Capacité limitée des États

La centralisation des instruments se confirme aux États-Unis puisque, pour reprendre les propos de Patry, les États américains possèdent un « *jus tractatuum* rudimentaire ».[2] C'est également la position de Toinet lorsqu'elle titre que la Constitution centralise les

---

[1] DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et relations internationales : Une réflexion comparative*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 214.

[2] PATRY, André, *La capacité internationale des États : l'exercice du « jus tractatuum »*, Sillery, Presses de l'Université Laval, 1983, p. 63.

pouvoirs dans un « habillage décentralisé ».[3] Ces deux positions se fondent sur le libellé de l'article premier de la Constitution américaine qui énonce qu'aucun État ne pourra conclure un traité ou une alliance ni entrer dans une confédération, ni conclure des « traités ou des conventions »[4] avec un autre État ou avec une puissance étrangère, sans le consentement du Congrès.[5] Ainsi, les volontés centralisatrices des autorités fédérales « aboutissent à des prescriptions nettement restrictives en ce qui concerne les activités autonomes que pourraient avoir les États membres de la fédération. »[6]

Toutefois, les restrictions constitutionnelles permettent une certaine marge de manœuvre aux États américains, malgré son caractère « rudimentaire ». Patry explique à cet effet que « cette clause permet aux États fédérés de conclure, à certaines conditions, des accords avec des États étrangers. Elle a surtout été opérante à l'égard des provinces canadiennes avec lesquelles plusieurs États ont conclu des ententes de toutes sortes, dont quelques-unes ont exigé le concours législatif du Sénat et du parlement canadien pour être valides. »[7] Mais quel est le caractère véritable des ententes que peuvent conclure les États? Dehousse précise, se basant sur la doctrine et la jurisprudence américaine[8], que

> La portée de la distinction effectuée par la constitution américaine entre les traités – dont la conclusion est en toute hypothèse interdite aux États – et les pactes *(Agreements or Compacts)* qu'ils peuvent conclure avec le consentement du Congrès. Par traité, il faudrait entendre tout accord à caractère politique, touchant des questions comme la guerre, la paix, les alliances, etc., tandis que les pactes ne concerneraient que les matières d'importance mineure.[9]

---

[3] TOINET, Marie-France, *Le système politique des États-Unis*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 67.
[4] « Compacts or Agreements ».
[5] *Constitution des États-Unis d'Amérique*, signée lors de la Convention Constitutionnelle tenue à Philadelphie en mai 1787, art. 1, section X, al. 1 et 2.
[6] DEHOUSSE, supra, Note 1, p. 216.
[7] PATRY, supra, note 2, p. 64.
[8] V. notamment : *Virginia v. Tennessee*, [1893] 148 U.S. 503, où la Cour suprême affirme que seulement les accords qui affecteraient la balance des pouvoirs dans la structure fédérale ou un pouvoir expressément délégué au gouvernement central devraient recevoir l'approbation du congrès. Interprétation fournie par : JONES, Benjamin J. and Deborah REUTER, « Interstate Compacts and Agreements », In *The Book of the States*, vol. 28, Lexington, The Council of State Governments, 1990-1991, p. 565.
[9] DEHOUSSE, supra, Note 1, p. 228.

Cette interprétation lui permet de conclure que « les tribunaux n'hésiteraient pas à censurer un éventuel accord politique conclu par un État », s'ils sont suffisamment indiscrets pour appeler cette entente un traité.[10] C'est également la position défendue par Fry lorsqu'il affirme que,

> As Article I, Section 10, of the Constitution stipulates, the states are forbidden from entering into agreements or compact with a foreign nation without the consent of the Congress. However, during both the 74th and 88th sessions of Congress, the national legislature issued opinions that the terms 'compact' and 'agreement' in Article I, Section 10, do not apply to every compact and agreement, but rather 'the prohibition is directed to the formation of any combination tending to the increase of political powers in the States which may encroach upon or interfere with the just supremacy of the United States'.
>
> With this interpretation of Article I of the Constitution, Congress has accorded the state governments much more flexibility in negotiating compacts and agreements with national and subnational governments abroad.[11]

De plus, le silence du Congrès sur les activités internationales des États est généralement considéré comme un accord tacite approuvant ces activités.[12] Les États peuvent donc conclure des ententes internationales si le caractère véritable de celles-ci n'est pas purement politique et en autant qu'elles n'ont pas pour effet d'affecter l'exercice effectif de la politique étrangère américaine.[13]

---

[10] Idem, p. 228.
[11] FRY, Earl H., « The United States of America », In *Federalism and International Relations: The Role on Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 279-280.
[12] FRY, Earl H., *The Expanding Role of State and Local governments in U.S. Foreign Affairs*, New York, Council on foreign Relations Press, 1998, p. 92.
[13] Zschernig v. Miller, [1968] 389 US 429, 440.

### 3.1.2 Processus de ratification par le Sénat

Une fois qu'un traité est validement conclu et avant qu'il constitue la loi suprême du pays[14], il appartient, en règle générale, au Sénat seul de l'approuver.[15] Cette responsabilité du Sénat dans la ratification des traités est « l'un des éléments qui permette au Congrès de prendre part à l'élaboration de la politique étrangère américaine, même si son action sur les traités n'a généralement pas été un facteur déterminant de cette politique. »[16] Dans les faits, le Sénat ne refuse que rarement les traités conclus par le Président. Ce dernier peut même outrepasser ce pouvoir en négociant des accords exécutifs ne nécessitant pas l'approbation du Sénat. À cet égard, David et *al.* signalent que ces accords « dominent largement, puisqu'ils représentent plus de 90 % de ces engagements. »[17] En conséquence, seulement une faible proportion des ententes internationales devient la loi suprême du pays par le jeu de la constitutionnalisation des traités.

La seule implication des États dans ce processus s'articule donc autour de leur représentation au Congrès – et plus particulièrement au Sénat[18] –, ce mécanisme permettant ainsi aux États de protéger leurs intérêts. Cette pratique qui a pour effet d'amener les États à devenir des acteurs importants grâce à leur capacité de développer ce genre de mécanisme, fera dire à Paquin que,

> Le fédéralisme américain assure une influence aux États américains sur les politiques de l'État fédéral. Ainsi, les sénateurs américains s'intéresseront de plus en plus aux questions de commerce international car elles ont de

[14] *Constitution des États-Unis d'Amérique*, art. 6, al. 2. Il est à noter que cette disposition ne s'applique pas aux accords exécutifs conclus sans l'approbation du Congrès.
[15] *Ibid.*, art. 2, section II: « Il (le président) aura le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de conclure les traités (*Treaties*) sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents. »
[16] REMY, Richard C., *American Government at work*, vol. 1, Danbury, Grolier, 2001, p. 70.
[17] DAVID, Charles-Philippe, BALTHAZAR, Louis et Justin VAÏSSE, *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 263.
[18] Le Sénat est formé de deux sénateurs, élus pour un mandat de 6 ans, pour représenter chaque État indépendamment de leur population, lui assurant ainsi un caractère équitable. Au départ élu par les assemblées législatives de leurs États respectifs (art. I, section 3), depuis 1917, le 17e amendement prévoit leur élection au suffrage universel. Lorsqu'un siège de sénateur est vacant, le gouverneur de l'état peut nommer un successeur (art. I, section 2).

> nombreux effets non seulement sur les champs de compétence, mais également sur l'économie de leur État. Les gouvernements subétatiques se feront des alliés au Sénat. Les entités subétatiques multiplieront les dialogues auprès des sénateurs pour les sensibiliser sur les effets des politiques de libre-échange.[19]

Duchacek interprète ce lobbying comme une façon d'influencer les relations extérieures de l'intérieur. Il écrit à cet égard que,

> In the United States state governors and state legislators, for example, monitor the legislative work with a vigilant eye focusing on those bills and proposals that could affect, adversely or positively, their constituents. In this framework a direct and co-operative contact with the legislators, elected by a particular state (or states with similar problems), has always been essential, especially when state governors and the State house and/or senate representatives share the same political ideology or at least a similar practical view of the issue at stake, such as state-federal partnerships is a powerful force indeed. In the United States, state-elected representatives in Congress have always served as state lobbies with the aim of co-shape those aspects on national policy that could be of direct concern to their constituencies, such as tariffs, trade promotion, immigration, environmental protection, and even basic research.[20]

Se référant au pouvoir politique important de certains élus, Fry réclame même une marge de manœuvre accrue pour les États. Il affirme en effet que la ratification des traités internationaux qui concernent des champs de compétence réservés aux États nécessite des discussions directes et même des négociations entre les deux paliers de gouvernement officiellement reconnus par la Constitution.[21] Cette position ne semble toutefois pas se concrétiser dans les faits. Cette absence de négociations et de mécanismes de coordination *de facto* empêche les États de participer aux débats sur un enjeu constitutionnel central et controversé de la politique étrangère américaine, soit de trouver

---

[19] PAQUIN, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales : Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 2004, p. 111.

[20] DUCHACEK Ivo D., « Perforated Sovereignties: Towards a typology of New actors in International Relations », In *Federalism and International Relations: The Role on Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 9-10.

[21] FRY, Earl H., « The Role of Sub-National Governments in North America Integration » no 3 of *Thinking North America*, ed. by Thomas J. COURCHENE, Donald J. SAVOIE and David SCHWANEN, In *The Art of State*, vol. 2, Montreal, Institute fir Research on Public Policy, 2004, p. 20.

la balance idéale entre le pourvoir exécutif et celui du Congrès en ce qui concerne les enjeux de sécurité nationale.[22]

### 3.1.3 Bilan

Malgré une centralisation formelle des pouvoirs en matière de politique étrangère et une interdiction contraignante de conclure des traités, les États conservent la prérogative de conclure des ententes, avec le consentement du Congrès, dans leurs champs de compétence et en autant qu'elles ne soient pas de caractère purement politique. Dans les faits, le Congrès se réserve le droit d'abroger les ententes qui contreviennent à la politique étrangère des États-Unis ou subordonnent sa souveraineté, ce qui est plutôt rare dans la pratique. D'ailleurs, au niveau de la ratification des traités validement conclus par l'Exécutif fédéral, les États détiennent des pouvoirs limités puisqu'ils ne sont pas consultés sur leur mise en œuvre, autrement que par le jeu de leur représentation au Congrès, et plus particulièrement au Sénat. Ils peuvent ainsi influencer de l'intérieur la politique extérieure des États-Unis, mais en l'absence de mécanismes formels de négociation entre les deux paliers de gouvernement, ils sont, en principe, exclus des discussions portant sur les enjeux internationaux, dont ceux portant sur la sécurité nationale. Nous en sommes donc à vérifier si la marge de manœuvre des États américains est davantage limitée dans ce dernier cas et s'il existe des perspectives supplémentaires permettant une participation accrue.

---

[22] CEASER, James W., BESSETTE, Joseph M., O'TOOLE, Laurence J. Jr. and Glen THUROW, *American Government : Origins, Institutions and Public Policy*, 5th ed., Dubuque, Kendall/Hunt Publishing Company, 1998, p. 33. V. aussi : CUMMINGS, Milton C. Jr. and David WISE, *Democracy Under Pressure; an introduction to the American Political System*, 9th ed., California, Thomson, 2003, p. 550: « But the Constitution does not spell out the boundaries of the power that each branch shall exercise. The result has been intermittent conflict between the president and the Congress over foreign policy ».

## *3.2 Cadre de gestion de la sécurité nationale*

### 3.2.1 Prédominance du gouvernement central

La Constitution américaine énonce que le Président est le commandant en chef des Forces armées, le premier diplomate de la nation et le chef du gouvernement.[23] Ces titres le rendent responsable de la défense militaire des intérêts nationaux des États-Unis, du déploiement de l'armée américaine et des représentations diplomatiques. L'autorité présidentielle, ainsi consolidée autour de ces trois fonctions formellement reconnues par la Constitution, s'est en fait accentuée, les pouvoirs du Président dans la formulation de la politique étrangère augmentant avec la pratique.[24]

En raison de l'interprétation généreuse qui est faite du titre présidentiel de commandant en chef de l'armée et de la marine, Lavorel insiste sur le caractère limité de la « prédominance congressionnelle constitutionnellement établie » aux États-Unis. Le pouvoir exécutif général du Président, que lui confie la Constitution à l'article 2, section II, limite également la portée des prérogatives du Congrès. À cet effet, Lavorel affirme que,

> Cette disposition visait initialement à assurer un contrôle civil sur l'autorité militaire et n'avait pas vocation, dans l'esprit des constituants, à devenir une source de pouvoir propre du Président en matière militaire. C'est pourtant sur ce fondement que les Présidents successifs se sont évertués à renforcer leurs prérogatives de sécurité nationale, s'appuyant alors sur le pouvoir exécutif général que la constitution leur confère, mais qu'elle ne définit pas et ne limite jamais. Ces imprécisions ont contribué à l'extension, de fait, des compétences du Président, face à des revendications parlementaires politiquement limitées.[25]

---

[23] *Constitution des États-Unis d'Amérique*, art. 2, section I.
[24] DAVID, BALTHAZAR et VAÏSSE, supra, Note 17, p. 147.
[25] LAVOREL, Sabine, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Coll. Raoul-Dandurand, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 65. V. également : DAVID, BALTHAZAR et VAÏSSE, supra, Note 16, p. 256.

Malgré l'importance des pouvoirs présidentiels, la Constitution accorde toutefois au Congrès, auquel elle consacre son article premier, certains pouvoirs extensifs. En plus des pouvoirs inhérents du Congrès que le gouvernement peut exercer simplement parce qu'il est un gouvernement[26], le plus important étant le droit de conduire des relations étrangères[27], le Congrès est compétent en matière de politique étrangère et de sécurité nationale.[28] Les deux chambres du Congrès disposent donc de prérogatives importantes en matière de sécurité nationale. À ce sujet, Lavorel expose que,

> À ces pouvoirs directement liés à la défense et à la politique étrangère s'ajoutent ceux, plus généraux mais tout aussi décisifs, de voter des lois et de contrôler les dépenses gouvernementales. En vertu de leur pouvoir législatif, la Chambre des représentants et le Sénat ont la capacité de censurer les propositions de loi qui ne recueillent pas leur assentiment, plusieurs initiatives présidentielles en matière d'affaires étrangères n'ont ainsi pas vu le jour, en raison de l'opposition parlementaire.[29]

Revenant sur la répartition des pouvoirs entre le Président et le Congrès, David et *al.* se questionnent sur le caractère quasi-illimité des pouvoirs présidentiels. Ils précisent en effet que le Président n'a pas les mains libres pour mener des guerres et des opérations extérieures puisqu'il est probable qu'un vote majoritaire des deux Chambres, appuyé par un arrêt de financement des opérations – qui est la véritable arme du Congrès – forcera le Président à faire machine arrière. Mais surtout, ni le Président ni l'armée, au moment d'employer la force, ne peuvent se passer d'un soutien clair de la nation qui doit s'exprimer par les deux Chambres.[30]

Au-delà de ces mouvements de « poids et contre-poids » du système politique américain, Toinet insiste davantage sur le caractère conflictuel ou consensuel des rapports entre le

---

[26] REMY, supra, Note 16, p. 66.
[27] CUMMINGS and WISE, supra, Note 22, p. 68.
[28] *Constitution des États-Unis d'Amérique*, art. 1, section VIII : le Congrès assume les pouvoirs d'assurer une défense commune, de réguler le commerce avec les Nations étrangères, de définir et de punir les actes de piraterie et les crimes commis en haute mer, de lever et d'entretenir les armées, d'émettre des lois pour assurer le bon fonctionnement des forces navales et terrestres, de déclarer la guerre et donc d'engager les forces militaires à l'étranger.
[29] LAVOREL, supra, Note 25, pp. 63-64.
[30] DAVID, BALTHAZAR et VAÏSSE, supra, note 17, pp. 258-259.

Congrès et le Président : « En politique étrangère, des conceptions différentes de ce que sont les États-Unis, de ce que devrait être leur rôle dans le monde, de ce que sont la société et la culture américaines s'affrontent-elles vraiment? Ou est-ce plutôt une divergence sur la tactique à adopter? »[31]

La Constitution américaine établit donc un partage des compétences en matière de politique étrangère et de sécurité nationale entre le Congrès et le Président, la participation des États se limitant à leur représentation au Sénat. Les États tirent beaucoup leur pouvoir des divergences de points de vue et d'intérêts qui peuvent surgir entre l'Exécutif et le législatif et des négociations nécessaires qui s'en suivent. Toutefois et puisque la représentation des États au Sénat américain est personnalisée – donc, plus ou moins astreinte à une ligne de parti –, les membres de cette chambre sont davantage sujets aux pressions de la part des groupes d'intérêts, diminuant de nouveau l'importance des États en la matière.

### 3.2.2 Espace constitutionnel théoriquement limité des États

Considérant les nombreuses compétences exclusives du gouvernement central, le seul pouvoir significatif des États en matière de sécurité nationale, outre leur représentation au Congrès, découle de leur responsabilité concernant la Garde nationale.[32] Il faut comprendre cette compétence des États comme un véritable partenariat en matière de défense.[33] Ainsi, exposant les fondements du fédéralisme à l'américaine, David et *al.* expliquent que le premier compromis qu'ils sous-tendent relève de la nécessité de maintenir un gouvernement central fort tout en préservant l'autonomie politique des

---

[31] TOINET, supra, Note 3, p. 376.
[32] ORBAN, Edmond et Michel FORTMANN, *Le système politique américain*, Montréal, Les presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 44. Toutefois, la Garde nationale des divers États est sous le commandement du président, en vertu de l'article 2, section II, al. 1, quand celle-ci est appelée au service actif des États-Unis.
[33] KINCAID, John, « The International Competence of US States and Their Local Governments », In *Paradiplomacy in Action: The foreign Relations of Subnational Governments*, ed. by Francisco ALDECOA and Michael KEATING, Portland, Frank Cass Publishers, 1999, p. 114.

entités fédérées. Selon les auteurs, ce compromis empêche d'ignorer le rôle considérable des États au sein de la fédération :

> Leur antériorité leur confère une légitimité particulière, fonde leurs compétences de principe et leurs aspirations à une décentralisation accrue. Le partage des pouvoirs qui en résulte explique ainsi leur poids dans les dimensions internes de la politique fédérale de défense et de diplomatie, comme par exemple la répartition des bases militaires sur le territoire.[34]

Ils affirment également que dans la pratique, en vertu de l'interdiction de conclure des traités et « en raison des incidences internationales croissantes de certains éléments de politiques intérieures, des questions touchant à la politique internationale et à l'étendue des pouvoirs des États font parfois l'objet de désaccords. »[35] Ainsi et malgré cet espace constitutionnel théoriquement limité, les compétences internationales des États américains étant plus implicites qu'explicites[36], le gouvernement américain, conscient de l'importance d'une approche concertée pour faire face aux nouvelles menaces à la sécurité nationale, montre des signes d'ouverture. Ce besoin de concertation est aussi défendu par Deare lorsqu'il indique, dans son essai sur la position américaine vis-à-vis de la sécurité hémisphérique, qu'une réponse effective aux défis sécuritaires non-traditionnels doit transcender la réponse militaire classique et requiert une participation multidimensionnelle, multilatérale, coordonnée et coopérative.[37]

Fry affirme d'ailleurs que la responsabilité des États dans la gestion de la Garde nationale s'est réaffirmée avec la fin de la Guerre froide et les réductions subséquentes dans les budgets de la défense. L'importance du programme de partenariat des Gardes nationales est à cet effet critique puisqu'il sert à promouvoir les initiatives de sécurité nationale des

---

[34] DAVID, BALTHAZAR et VAÏSSE, supra, Note 17, pp. 20-21.
[35] Idem, p. 21.
[36] KINCAID, supra, Note 33, p. 113.
[37] DEARE, Craig, « Hemispheric Security : The Vision of the United States of America », dans *L'évolution du système interaméricain de sécurité : Séminaire international de la Chaire Mercosur de l'Institut de Sciences Politiques de Paris* (Santiago, 30 janvier 2004), p. 56, http://chairemercosur.sciences-po.fr/conference/RAPPORT%20FINA_santiago_.pdf

États-Unis et participe, par l'emphase apportée au contrôle civil sur les institutions militaires, au développement de mécanismes coopératifs au sein du système fédéral.[38]

En ce sens, le gouvernement central a autorisé les États à participer à un programme national d'échanges stratégiques entre les Gardes nationales et les Forces armées des pays du Pacte de Varsovie. Au départ un programme militaire avec peu de moyens dont l'objectif était de participer à la démocratisation de leur structure militaire et de permettre un contrôle civil plus effectif en la matière, il est devenu en l'espace de 10 ans un programme de coopération qui recoupe 37 pays et 34 États américains.[39] Ses objectifs sécuritaires se sont toutefois diversifiés : améliorer l'interopérabilité militaire entre les États-Unis et ses partenaires; démontrer la subordination civile des institutions militaires; démontrer les capacités d'aide des militaires aux communautés civiles; assister le développement d'institutions démocratiques; et favoriser l'économie de marché afin de contribuer à un développement stable et durable.[40] Fry précise à juste titre que,

> Ironically, up until the Civil War the state militias, the predecessors of the current National Guard units, were the primary component of U.S. ground forces and were to be the major line of defense against any invasion from Europe. These units now have been authorized, during times of peace, to leave American soil and to engage in their own brand of citizen diplomacy on the European continent.[41]

Dans un discours à la nation prononcé le 15 mai 2006, le président Bush a réaffirmé l'importance des Gardes nationales en annonçant le déploiement immédiat de 6000 soldats de la Garde nationale pour sécuriser la frontière avec le Mexique.[42] Il a décrit cette mesure comme le début d'une période de transition et non un geste pour « militariser

---

[38] NATIONAL GUARD BUREAU OFFICE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *Doctrine for National Guard: Cooperative Efforts with other Nations*, 28 mai 1998, p. 7, http://www.ngb-ia.org/public/library_file_proxy.cfm/lid/61

[39] COUNCIL OF STATES GOVERNMENTS, *International States*, http://www.csg.org/CSG/Products/state+news/October+2003.htm

[40] NATIONAL GUARD BUREAU OFFICE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *State Partnership Program Overview*, http://www.ngb-ia.org/public/spd.cfm/spi/overview

[41] FRY, supra, Note 11, pp. 90-91.

[42] THE WHITE HOUSE, *President Bush Addresses the Nation on Immigration Reform*, Office of the Press Secretary, May 15th, 2006, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-8.html

la frontière sud ». De plus, les forces de sécurité municipales et des États recevront une formation pour leur permettre de prêter main-forte aux agents postés à la frontière. Par ce discours, le Président reconnaît explicitement l'importance du rôle des organismes étatiques dans la gestion des frontières : « State and local law enforcement officials are an important part of our border security and they need to be a part of our strategy to secure our borders. »[43]

### 3.2.3 Bilan

La gestion de la sécurité nationale est prioritairement une compétence partagée entre le Congrès et le Président. Les États, en plus de leur influence par le jeu des représentations au Congrès, observent une réaffirmation de leur rôle dans la gestion des Gardes nationales leur permettant une participation concertée au dispositif de lutte contre les nouvelles menaces sécuritaires. D'ailleurs, le système de « poids et contre-poids » constitue un atout important des États américains dans l'exercice de leurs relations internationales. Même si la Constitution américaine accorde la plupart des pouvoirs au gouvernement central dans la préservation de la sécurité nationale, afin de lui permettre de s'exprimer d'une seule voix sur la scène internationale, elle ne prive pas les États pour autant de toutes leurs compétences internationales. Malgré qu'une place secondaire leur soient accordée, les États interprètent leur espace constitutionnellement limité de façon à favoriser l'émergence d'un véritable partenariat entre leurs Gardes nationales et l'appareil de défense américain, exprimant ainsi leur poids dans les dimensions internes de la politique fédérale de défense et de diplomatie. Ils profitent à cet égard de l'ouverture affichée par le gouvernement central. En ce sens, nous procéderons maintenant à l'étude d'un État américain, le Texas, pour vérifier si ses relations internationales sécuritaires effectives concordent avec la théorie constitutionnelle exposée précédemment, nous permettant ainsi de tirer des conclusions concernant notre hypothèse de départ.

---

[43] Idem.

## 3.3 Le Texas

Situé à la frontière Sud des États-Unis, le Texas est l'État dont l'orientation stratégique vers le Mexique est la plus forte, en raison de la longueur de leur frontière commune et de son importance économique dans les échanges de biens et de services, mais surtout en considération des volontés autonomistes de cet État. En 1985, le Texas est devenu le premier État américain à conclure un accord commercial avec le Mexique.[44] Conscient de l'importance de ce marché crucial pour ses exportations, le Texas maintient également une mission commerciale dans la capitale mexicaine depuis 1971, dont le mandat est de solidifier les liens commerciaux, l'investissement et le tourisme entre le Mexique et le Texas.[45]

L'intérêt économique et l'impact qu'il a sur la nécessité de maintenir une frontière ouverte, se traduit aussi par des mesures conséquentes en termes de sécurité. Ainsi, le Texas a considérablement diversifié son action internationale, particulièrement dans ses relations avec les autorités mexicaines, tant avec le gouvernement central qu'avec les États qui lui sont limitrophes. Le Gouverneur a notamment signé des protocoles d'entente avec les États de Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila et Nuevo León pour la mise en place d'une approche intégrée de développement économique régional, de sécurité publique, d'énergie, de télécommunications, de santé, d'infrastructures et d'éducation.[46] Le Texas a également signé avec l'état de Nuevo León une déclaration commune permettant le prolongement du réseau routier texan vers le Mexique.[47] Plus particulièrement, au niveau des relations sécuritaires, le Gouverneur Perry s'est fait récemment l'avocat de la mise en

---

[44] FRY, supra, Note 11, p. 283.
[45] TEXAS ECONOMIC DEVELOPMENT, *Texas-Mexico Commerce and International Relations coordinated Plan*, August 31, 2002, p. 10.
[46] GOVERNMENT OF TEXAS, *Gov. Perry Welcomes Chihuahua Gov. Reyes Baeza to 'Partnership for Progress' Agreement*, le 21 octobre 2004, http://www.governor.state.tx.us/divisions/press/pressreleases/PressRelease.2004-10-21.4420
[47] GOVERNMENT OF TEXAS, *Gov. Perry signs Joint Declaration To Plan Extension of Trans Texas Corridor Into Nuevo Leon*, le 12 mars 2002, http://www.goverbor.state.tx.us/divisions/press/pressreleases/PressReleases.2002-03-12.3844

place de mesures de sécurités accrues, tout en préservant la circulation effective à la frontière.[48]

D'ailleurs, peu après les évènements du 11 septembre 2001, soit dès le 1er octobre, le Gouverneur a créé un *Groupe de travail sur la Sécurité intérieure*, dont le mandat est de le conseiller sur ces enjeux. Dans son premier rapport, daté du 31 janvier 2002, le Groupe de travail a formulé plusieurs recommandations dans le but d'améliorer les mécanismes de détection, de dissuasion et de réponse aux menaces terroristes. Une série de recommandations concerne spécifiquement la coordination des activités du Texas avec celles du gouvernement fédéral américain, du bureau de Sécurité intérieure des États-Unis et des États limitrophes aux États-Unis et au Mexique.[49] Le *Conseil de Sécurité nationale* a ensuite été créé, ce dernier étant notamment responsable du développement et de la coordination de la stratégie de protection des infrastructures essentielles; de la mise en oeuvre de la stratégie de sécurité nationale; et de la planification, du développement, de la coordination et de la mise en oeuvre des différentes initiatives visant la promotion de la sécurité nationale.[50] Le conseil est composé de 24 agences, de deux comités parlementaires, ainsi que de *l'Association des conseils régionaux du Texas*.[51]

Déjà, dans le processus constant d'amélioration de ses relations avec le Mexique, le Texas avait confié à son secrétaire d'État un rôle prépondérant puisqu'il est la personne

---

[48] GOVERNMENT OF TEXAS, *Perry Advocates Enhanced Border Security Measures at Border Governors Conference*, le 10 août 2004, http://www.governor.state.tx.us/divisions/press/pressreleases/PressReleases.2004-08-10.3354

[49] GOVERNOR'S TASK FORCE ON HOMELAND SECURITY, *January Report to the Governor*, January 31st 2002, pp. 52-56.

[50] TEXAS GOVERNMENT, *State & Local Emergency Organizations*, p. 2, http://www.txdps.state.tx.us/dem/documents/statelocalhsemorgsV4.doc

[51] Governor or his designee, Secretary of State, Senate Committee on Transportation & Homeland Security, House Committee on Defence Affairs & State-Federal Relations, Adjutant General's Department, Commission on State Emergency Communications, General Land Office, Governor's Division of Emergency Management, Public Utility Commission of Texas, Railroad Commission of Texas, Office of State-Federal Relations, Texas Strategic Military Planning Commission, Office of the Attorney General, State Fire Marshal's Office, Texas Animal Health Commission, Texas Association of Regional Councils, Texas Commission on Environmental Quality, Texas Commission on Fire Protection, Texas Commission on Law Enforcement Officer Standards & Education, Texas Department of Agriculture, Texas Department of Information Resources, Texas Department of Public Safety, Texas Department of State Health Services, Texas Department of Transportation, Texas Education Agency, Texas Forest Service, Texas Parks and Wildlife Department and Texas Water Development Board.

responsable, depuis 1998, des dossiers concernant la frontière texane et les affaires mexicaines.[52] Dans la résolution des enjeux transfrontaliers, il assiste le Gouverneur qui a fait de cette thématique l'une des quatre priorités de son gouvernement.[53] Pour mener à bien ce mandat essentiel, le secrétaire d'État a mis sur pied une *Table de concertation sur les enjeux transfrontaliers entre le Texas et le Mexique* qui comprend la plupart des intervenants gouvernementaux qui sont compétents en la matière. On retrouve notamment des représentants de la commission du Travail, du département des Affaires sociales, du département du Transport, du bureau du Procureur général, de la commission de l'environnement, du département des Parcs et de la Faune, du département de la Santé, du département de la Sécurité publique et du département du Développement économique.[54]

Le secrétaire d'État est également l'officier responsable du protocole international. À ce titre, il est appelé à représenter le Gouverneur et l'État lors de rencontres ou autres évènements impliquant des diplomates. Il doit aussi coordonner et faciliter les rencontres entre le Gouverneur et des dirigeants internationaux. Finalement, il agit comme conciliateur dans la résolution de problèmes qui n'ont pu être résolus par les canaux traditionnels.[55] Ce travail l'a amené à diriger des missions, principalement commerciales, au Vietnam, en France, à Taiwan et en Éthiopie, en plus de signer des accords de coopération avec le Vietnam, la Bulgarie, le Manitoba et la province chinoise de Shandong.[56] Ce rôle contribue ainsi à la reconnaissance de la personnalité internationale de l'État.

---

[52] GOVERNOR OF THE STATE OF TEXAS, *Executive Order 98-01 relating to the Designation of the Texas Secretary of State as Chief Liaison to Mexico and the Border Region of Texas*, signed July 22nd, 1998.
[53] OFFICE OF THE GOVERNOR, *Priorities*, http://www.governor.state.tx.us/priorities/border
[54] TEXAS SECRETARY OF STATE, *State Agency Advisory Roundtable Contacts on Border/Mexican Affairs*, http://www.sos.state.tx.us/border/roundtablecontacts.shtml
[55] TEXAS SECRETARY OF STATE, *International Protocol*, http://www.sos.state.tx.us/border/intlprotocol/index.shtml
[56] TEXAS SECRETARY OF STATE, *Secretary of State Press Releases*, http://www.sos.state.tx.us/about/newsreleases

### 3.3.1 Participation à des forums régionaux et nationaux

Pour renforcer cette personnalité, le Texas est membre de la *Conférence des Gouverneurs Frontaliers*, qui se réunit depuis 1980 et dont le mandat est d'établir des canaux de communication entre les dirigeants des dix États frontaliers américains et mexicains, tous membres de la Conférence. Cette institution a permis de mieux coordonner les efforts des participants dans les secteurs de l'agriculture, des mouvements transfrontaliers, de l'éducation, du développement économique, de l'énergie, de l'environnement, de la santé, du tourisme et de la sécurité.[57]

Le Texas est également membre de la *Conférence des Gouverneurs de l'Ouest*, à l'instar de 18 autres États américains, incluant tous ceux qui partagent une frontière avec le Mexique. Reconnaissant à cet égard l'impact des évènements du 11 septembre 2001 sur les relations transfrontalières, les Gouverneurs membres de la Conférence ont exprimé conjointement leur préoccupation face aux nouveaux enjeux sécuritaires. Ainsi, le 14 juin 2005, ils ont adopté une résolution supportant les programmes favorisant la sécurité intérieure et enjoignant tous les paliers de gouvernement, des deux côtés de la frontière, à travailler en collaboration à l'élaboration et à la mise en œuvre des solutions appropriées.[58] La Conférence a également pris position concernant l'immigration illégale, réclamant à cette occasion un meilleur contrôle de la frontière.[59]

Le Texas est aussi signataire, depuis 1995, de l'*Accord des États du Golfe du Mexique*, à l'instar des dix autres États limitrophes de ce bassin stratégique. Cette entente permet de définir les intérêts mutuels de la sous-région, de rechercher le consensus des dirigeants et de développer la volonté politique de mettre en place des initiatives régionales dans les domaines du commerce international, de la sécurité intérieure, du développement

---

[57] UNITED STATES-MEXICO BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *History*, http://www.edd.state.nm.us/BordGov/history.html

[58] WESTERN GOVERNORS' ASSOCIATION, *Policy Resolution 05-21*, signed June 14th, 2005, http://www.westgov.org/wga/policy/05/mexgovs.pdf

[59] WESTERN GOVERNORS' ASSOCIATION, *Policy Resolution 06-01*, http://www.westgov.org/wga/policy/06/immigration.pdf

économique, du transport, du tourisme et de l'éducation.[60] Au même titre, le Texas est membre, depuis 1949, de la *Commission des Pêches maritimes des États du Golfe*, dont la principale mission est la conservation et le développement efficient de la ressource, dans le but de fournir de la nourriture, du travail, des revenus et des loisirs à la population des États membres.[61] La commission a toutefois élargi sa mission en adoptant son plan stratégique 2001-2006, dans lequel elle préconise désormais la mise en place de mécanismes de coopération en matière de sécurité publique et d'application de la réglementation en vigueur.[62]

Plus largement, le Texas participe à l'*Association des Gouverneurs nationaux*, une organisation américaine dont font partie les 50 États américains. Nous reprendrons ici à notre compte les propos tenus par la Conférence à l'effet qu'il faut accorder un rôle effectif dans le développement et la mise en œuvre des accords commerciaux, en plus de mettre en place des mécanismes de consultation entre les paliers de gouvernement afin d'assurer une préparation stratégique intergouvernementale et une coopération interorganisationelle.[63]

À cet égard, l'Association a notamment adopté une déclaration de principe sur la politique commerciale des États-Unis dans laquelle les Gouverneurs réclament un rôle effectif des États dans le développement et la mise en œuvre des accords commerciaux, en plus de participer aux activités de l'OMC. Ils invoquent également la nécessité pour le fédéral de consulter les États frontaliers lorsqu'une législation ou l'action d'une agence peut avoir des implications sur la gestion de la frontière.[64] L'Association a répété l'exercice pour la sécurité intérieure. Les Gouverneurs y affirment que même si la Constitution délègue au Congrès le pouvoir d'assurer la défense commune, la plupart des

---

[60] THE GULF OF MEXICO STATES ACCORD, *2004 Overview of the Accord and its Initiative*, p. 1, http://www.gomsa.org/news/2004%20GOMSA%20One%20Page%20Overview.pdf

[61] GULF STATES MARINE FISHERIES COMMISSION, *Overview of the GSMFC: The Purpose*, http://www.gsmfc.org

[62] GULF STATES MARINE FISHERIES COMMISSION, *Gulf of Mexico Cooperative Law Enforcement Strategic Plan 2001-2006*, February 2001.

[63] NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION, *EDC-11: Governors' Principles on International Trade Policy*, http://ww.nga.org/nga/legislativeUptade/policyPositionDetailPrint/1,1390,506,00.html

[64] Idem.

responsabilités servant à assurer la sécurité intérieure sont dévolues aux États et aux localités. Ils réclament conséquemment une préparation stratégique intergouvernementale et une coopération interorganisationnelle de tous les paliers de gouvernement pour assurer une défense efficace en cas d'attaques terroristes. Ils reconnaissent à cet effet que tous les secteurs de l'action gouvernementale des États concernés par les enjeux de sécurité doivent être intégrés pour être efficaces.[65]

Finalement, le Texas participe, par l'entremise de sa Garde nationale, au *Programme de partenariat de la Garde nationale*. Ainsi, le *Programme de partenariat des États du Texas et du Nebraska avec la République tchèque*, avec près de 800 évènements à son actif depuis 1983, continue d'être l'un des engagements bilatéraux les plus significatifs du programme. Son objectif premier demeure de s'aligner avec les intérêts stratégiques des États-Unis dans le but de faire de ce pays européen un partenaire fiable, fort et complètement intégré à la structure de l'OTAN.[66]

### 3.3.2 Le rôle du Congrès

Le Congrès de l'État est lui aussi actif par le biais de ses comités permanents. Tout d'abord, le Comité sur les Relations internationales et le Commerce du Sénat est chargé de mener des enquêtes approfondies sur plusieurs enjeux, principalement économiques, et de formuler les recommandations appropriées.[67] Du côté de la Chambre des représentants, il existe deux comités : le Comité sur la Frontière et les Affaires internationales, chargé d'analyser les relations entre le Texas et les nations étrangères, le commerce international et les enjeux transfrontaliers[68]; et le Comité sur la Défense et les

---

[65] NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION, *EC-5: Homeland Security Comprehensive Policy*, http://ww.nga.org/nga/legislativeUptade/policyPositionDetailPrint/1,1390,5102,00.html

[66] NATIONAL GUARD BUREAU OFFICE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *National Guard State Partnership Program with the Czech Republic*, http://www.ngb-ia.org/public/spd.cfm/spi/czech2

[67] SENATE OF TEXAS, *Senate Committee on International Relations and Trade*, http://www.senate.state.tx.us/75r/Senate/commit/c545/c545.htm

[68] TEXAS HOUSE OF REPRESENTATIVES, *House Committee on Border & International Affairs*, http://www.house.state.tx.us/committees/039.htm

Relations intergouvernementales, chargé d'analyser les relations avec le gouvernement central et les autres États américains, le système de défense de l'État et des États-Unis, incluant le terrorisme, et la gestion des urgences.[69]

Concernant les traités, le Sénat du Texas a par ailleurs passé une loi permettant aux organismes gouvernementaux de conclure des ententes avec le gouvernement mexicain ou avec des États, dans les limites permises par le droit fédéral.[70] Cette disposition a servi de justification à la recommandation du bureau de la Santé transfrontalière de signer, à l'instar de celui signé par l'Arizona, un traité concernant les enjeux qui impliquent autant les États-Unis que le Mexique.[71] Nous considérons que cette recommandation pourrait également s'appliquer à un traité portant sur la sécurité transfrontalière.

À l'heure actuelle, le Texas a signé 28 accords interinstitutionnels avec des États mexicains – la plupart des protocoles de collaboration entre des villes jumelles – dont quelques ententes ont été signées directement par les gouvernements de l'État et de sa contrepartie mexicaine. C'est le cas notamment de l'entente de collaboration pour fortifier les relations commerciales, industrielles, financières, touristiques et culturelles, signée le 12 juin 1991 avec l'État de Jalisco, et les ententes de coopération en matière d'enfants maltraités, signés d'abord avec l'État de Nuevo León le 17 novembre 1998 et finalement avec l'État de Coahuila le 1er décembre de la même année.

### 3.3.3 Bilan

L'État du Texas se préoccupe activement de ses intérêts stratégiques au Mexique. En ce sens, une frontière permettant à la fois une ouverture économique optimale et une gestion

---

[69] TEXAS HOUSE OF REPRESENTATIVES, *House Committee on Defense Affairs & State-Federal Relations*, http://www.house.state.tx.us/committees/305.htm

[70] TEXAS LEGISLATURE, *Senate Bill 77 (Chapter 1165)*, passed in the 76th Legislative Session.

[71] TEXAS DEPARTMENT OF HEALTH, *Barriers to Binational Cooperation in Public Health between Texas and Mexico*, January 15th, 2001, p. 24.

sécuritaire efficace est l'une des priorités du gouvernement. À cet égard, le gouvernement a signé de nombreux protocoles d'entente avec les États mexicains limitrophes, en plus de créer un groupe de travail sur la sécurité intérieure et de mettre sur pied des tables de concertation regroupant tous les acteurs de l'État concernés par les enjeux transfrontaliers, en plus de participer à des forums régionaux se préoccupant de sécurité, notamment la *Conférence des Gouverneurs frontaliers*. L'État a même adopté une loi permettant à tous les organismes gouvernementaux de signer des ententes, tant avec le gouvernement central qu'avec les États mexicains. Ces deux éléments d'analyse nous permettent de constater l'importance que l'État accorde à ses relations internationales, économiques et sécuritaires. En effet, on remarque que depuis les évènements du 11 septembre 2001, l'État du Texas a diversifié son action internationale pour y inclure une dimension sécuritaire, ce qui est particulièrement le cas dans ses relations avec ses partenaires mexicains. Par exemple, le Gouverneur a créé, dès 2001, un *Groupe de travail sur la Sécurité intérieure* qui a par la suite favorisé, en 2002, la création du *Conseil de Sécurité nationale*. Le Gouverneur également signé, en 2004, des protocoles d'entente avec les États de Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila et Nuevo León pour la mise en place d'une approche intégrée en matière de sécurité publique. Finalement, cette importance accordée aux problématiques sécuritaires est également démontrée par la participation de l'État à l'un des engagements bilatéraux les plus actifs du Programme de partenariat de la Garde nationale.

Nous devons toutefois noter que la seule compétence reconnue par la Constitution du Texas au Gouverneur, au plan sécuritaire, est son titre de commandant en chef de la Garde nationale de l'État.[72] Ce caractère limité ne semble toutefois jamais avoir été interprété de manière restrictive. En effet, l'activité internationale de l'État est également probante au niveau de la défense de ses intérêts énergétiques puisque le Texas a envoyé à plusieurs reprises des observateurs aux rencontres de l'OPEP dans le but d'influencer les décisions de l'organisme, démarche qui n'était généralement pas appuyée par le gouvernement américain, démontrant ainsi la volonté de l'État de préserver ses

[72] *The Texas Constitution*, en vigueur depuis le 15 février 1876, art. 4, section IV.

prérogatives internationales, particulièrement dans les dossiers touchant directement à ses intérêts.[73]

## 3.4 Conclusion

Contrairement à une situation canadienne ambiguë qui ne restreint pas expressément le rôle des provinces, la Constitution américaine limite formellement l'expression internationale des volontés des États. Cette centralisation théorique préserve malgré tout une certaine marge de manœuvre effective aux États. Cette ouverture politique s'appuie sur la possibilité de conclure des ententes internationales, en autant qu'elles ne contreviennent pas à la politique étrangère des États-Unis. Cette possibilité permet désormais une participation accrue des États dans les sphères sécuritaires, puisqu'elle rencontre et prolonge les objectifs du gouvernement central en la matière. Cette collaboration s'exprime avec intérêt dans les programmes de partenariats des Gardes nationales, lesquels devraient servir de modèle dans l'établissement futur de mesures de coordination en regard des nouveaux enjeux sécuritaires. C'est d'ailleurs ce qui a prévalu dans le discours prononcé le 15 mai 2006 par le président Bush, ce dernier reconnaissant explicitement l'importance des États dans la gestion des frontières.

[73] FRY, supra, Note 12, p. 95.

# 4 Le Mexique

## *4.1 Partage constitutionnel*

La centralisation des instruments de politique étrangère est également apparente dans le droit constitutionnel mexicain. En effet, la plupart des compétences en matière de sécurité et de politique étrangère sont accordées au gouvernement central. Cette situation semble toutefois, à certains égards, être appelé à changer, en considération d'un agenda international plus vaste et complexe. Cette volonté doit dès lors accepter la présence déjà active de multiples acteurs – organisations gouvernementales et non-gouvernementales, partis politiques, congrès nationaux, Gouverneurs, entrepreneurs, grandes entreprises internationales, médias d'information, société civile, associations privées et citoyens – dans la gestion des affaires étrangères, afin de saisir les nombreuses possibilités qu'offre une vie internationale ouverte, participative, inclusive et démocratique.[1] Cette participation effective de nombreux nouveaux acteurs a provoqué une réorientation de la politique extérieure mexicaine, provoquant ainsi, comme le fait remarquer Schiavon, un processus de balkanisation.[2]

### 4.1.1 La souveraineté des États mexicains

La Constitution de 1917 établit un État fédéral où les entités fédérées sont définies comme des « États libres et souverains dans leur régime interne » et où elles conservent tous les pouvoirs non expressément accordés à la fédération[3]. Toutefois, la primauté est expressément accordée au gouvernement central, les États ne devant pas contrevenir aux

---

[1] ASTIÉ-BURGOS, Walter, *México en el siglo XXI: Orden mundial y política exterior*, México, Walter Astié-Burgos, 2000, p. 110.
[2] SCHIAVON, Jorge A., « La relación México-Estados Unidos en el Consejo de Seguridad: Conviviendo con la Potencia Hegemónica », dans *Istor*, no 13, 2003, pp. 130-136.
[3] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, publiée le 5 février 1917, art. 40 et 124.

dispositions qu'il édicte.[4] À cet égard, l'expression « souveraine », utilisée à l'article 40 de la Constitution, est employée dans un sens qui lui est impropre, puisque les États mexicains, en tant que membre de la fédération, ne possèdent qu'une possibilité relative d'autodermination, loin des pouvoirs intrinsèques qu'implique la pleine souveraineté.[5] En conséquence, le Mexique est composé d'entités autonomes, possédant une personnalité juridique et politique qui leur est propre, qui participe d'un système de décentralisation qui représente les éléments d'un État : population, territoire et pouvoir politique sur chacun.[6] Cette situation amène García à affirmer que les États mexicains sont des sujets de droit international[7], mais cet auteur se refuse à leur reconnaître la personnalité nécessaire à leur participation à la vie internationale[8].

Cette ambiguïté constitutionnelle explique les difficultés structurelles du Mexique à créer un espace pour les entités fédérées sur la scène internationale.[9] Elle est également la conséquence – et c'est un effet majeur de l'importance relative des États – d'un système constitutionnel adoptant les théories monistes d'intégration des traités en droit interne, ce qui a pour effet de rendre inutile l'approbation des États dans le processus de ratification des traités, et ce, même dans leurs champs de compétence exclusive.[10] Cette situation est inusitée en regard de l'interprétation de Sepulveda, lequel considère qu'un traité conclu en contravention des normes constitutionnelles nationales ne peut être valide en vertu du droit international.[11] Ainsi, le gouvernement central peut signer des traités qui vont à l'encontre du droit interne des États, sans leur approbation; ces traités deviendront la loi suprême de la fédération, par le jeu de leur constitutionnalisation, sans que cette situation juridique ne puisse être remise en question à partir du droit constitutionnel mexicain. En effet, l'article 133 prévoit que tous les traités qui sont conformes à la Constitution, validement conclus par le Président avec l'approbation du Sénat, constituent la loi

---

[4] *Ibid.*, art. 41.
[5] RAMÍREZ, Felipe Tana, *Derecho constitucional mexicano*, 20e éd., México, Editorial Porrúa, 1984, p. 19.
[6] BURGOA, Ignacio, *Derecho constitutional mexicano*, 7e éd., México, Editorial Porrúa, 1989, p. 415.
[7] GARCÍA, Carlos Arellano, *Derecho international público*, vol. 1, México, Editorial Porrúa, 1983, p. 285.
[8] Idem, p. 293.
[9] GUTIÉRREZ-HACES, Teresa, « Le Canada et la Mexique entre l'ALENA et la ZLEA : 10 ans ne suffisent pas », dans *L'ALENA : le libre-échange en défaut*, sous la direction de Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK, Montréal, Fides, 2004, p. 100.
[10] VÁZQUEZ, Modesto Seara, *Derecho internacional público*, 20e éd., México, Editorial Porrúa, 2004, p. 43.
[11] SEPULVEDA, Cesar, *Derecho internacional*, 15e éd., México, Editorial Porrúa, 1988, p. 80.

suprême de la fédération et les juges doivent appliquer ces traités et déclarer sans effet les dispositions des lois ou des constitutions des États qui leurs sont contraires.[12] Cette situation a alors pour effet de rendre inutile la participation des États dans le processus de ratification des traités et dans leur mise en œuvre, selon le principe de subordination.[13]

Cette conclusion est en directe relation avec l'interprétation des préceptes du fédéralisme que retiennent les auteurs mexicains. En effet, le système fédéral implique que l'État central soit le seul à posséder la personnalité internationale.[14] Ramírez affirme à cet effet que la souveraineté extérieure se dépose exclusivement dans le gouvernement central, sinon le système fédéral se transformerait en système confédératif.[15] Burgoa va encore plus loin en induisant que la conclusion inéluctable est à l'effet que la théorie de la co-souveraineté est juridiquement insoutenable, puisque la personnalité internationale n'est représentée que par le gouvernement central, ne préservant que l'autonomie intérieure des États.[16] García, quant à lui, reprenant la distinction entre les États souverains et les États semi-souverains, précise que ces derniers sont soumis au droit national d'un autre État qui les englobe ainsi qu'au droit international, ce qui a pour effet de leur nier la capacité de participer à la création ou à l'acceptation des normes juridiques internationales, en raison de l'absence de souveraineté *erga omnes*.[17]

### 4.1.2 Interdiction formelle de conclure des traités

Dans le système constitutionnel mexicain, seul le Président est compétent pour diriger les négociations diplomatiques et conclure des traités avec des puissances étrangères.[18] Il doit toutefois dans ce dernier cas obtenir la ratification du Sénat, qui est le seul compétent

---

[12] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 133.
[13] RAMÍREZ, supra, Note 5, p. 18.
[14] VÁZQUEZ, supra, Note 10, p. 105.
[15] RAMÍREZ, supra, Note 5, p. 114.
[16] BURGOA, supra, Note 6, p. 412. À cet égard, l'auteur considère cette autonomie des États, à la p. 416, comme étant la seule barrière contre l'évolution sociale et économique menant à un véritable État unitaire.
[17] GARCÍA, supra, Note 7, p. 180.
[18] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 89, section X.

pour approuver les traités signés par l'Exécutif et analyser la politique étrangère qu'il conduit.[19] En ce qui concerne les relations internationales des États, la Constitution leur interdit expressément de conclure des alliances, des traités ou des coalitions avec un autre État ou une nation étrangère.[20] Cette interdiction est toutefois tempérée, à l'instar de la situation qui prévaut aux États-Unis, par la possibilité de conclure des ententes pour l'exécution et l'opération de travaux et autres services lorsque le développement économique et social le rend nécessaire.[21] Shiavon va encore plus loin en affirmant que l'interdiction de conclure des traites doit être relativisée puisqu'elle n'empêche pas pour autant les Etats de participer à la formulation ou à la mise en œuvre de la politique étrangère mexicaine.[22]

García interprète au contraire cette prohibition plus largement en affirmant qu'aucun précepte constitutionnel n'autorise la participation internationale d'un État mexicain – que ce soit par l'action de son Gouverneur, de son assemblée législative ou de son pouvoir judiciaire. Il va même jusqu'à proposer au gouvernement central de prendre des mesures préventives afin d'éviter que les États entrent en relation avec les puissances étrangères.[23] En fait, il résume que la participation internationale des États mexicains doit se limiter à l'approbation ou la désapprobation de certains actes internationaux, par le jeu de leur représentation au Sénat, notamment la ratification des traités et la nomination des agents diplomatiques.[24] Toutefois, ces pouvoirs attribués au Congrès ont également pour effet de limiter la marge de manœuvre des États mexicains. Ainsi, d'après les conventions constitutionnelles, le Congrès fédéral est autorisé à employer tous les moyens nécessaires pour utiliser pleinement ses pouvoirs.[25] Ce pouvoir implicite – qui traditionnellement rend exclusifs à l'État fédéral les domaines sur lesquels il exerce une

---

[19] *Ibid.*, art. 76, section I.
[20] *Ibid.*, art. 117, section I.
[21] *Ibid.*, art. 116, section VI.
[22] SCHIAVON, Jorge A., « La Política Exterior de las Entidades Federativas: Un Estudio Comparado », dans *La Política Exterior de México a Partir del Fin de la Guerra Fría*, sous la direction de Ana COVARRUBIAS, México, CMS-Oxford, CIDE y El Colegio de México, 2004, p. 10.
[23] GARCÍA, supra, Note 7, p. 230.
[24] Idem, p. 229 et 293.
[25] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 73, section XXX.

juridiction – a limité, par le passé, et peut encore réduire davantage, les moyens dont disposent les États pour développer leur activité internationale.[26]

Malgré l'absence d'équivoque sur la marge de manœuvre des entités fédérées mexicaines, une certaine latitude subsiste. Durazo-Herrmann exprime très justement les contradictions apparentes de la situation mexicaine en affirmant que,

> Paradoxalement, la Cour suprême a déclaré que les pouvoirs des régions s'étendent à tout ce qui ne leur est pas expressément interdit par les articles 117 et 118 de la Constitution fédérale. On relève de cet arrêt que les régions ont le droit de se doter de moyens administratifs et d'une capacité institutionnelle en matière de relations internationales, sans transgresser l'ordre constitutionnel en vigueur. Il y a là une contradiction importante avec l'interprétation traditionnelle de la constitution mexicaine.
>
> L'ordre constitutionnel mexicain est donc très restrictif concernant l'activité internationale des régions; en plus, l'interprétation juridique traditionnelle interdit absolument cette activité. Néanmoins, les contradictions légales et leur interprétation approximative peuvent permettre aux régions de développer, même si limitées, certaines activités internationales dans l'avenir.[27]

### 4.1.3 Loi sur la conclusion des traités

La participation active des gouvernements des États et des municipalités est l'instrument le plus adéquat pour assurer le rapprochement, la connaissance mutuelle et la coopération entre des entités qui partagent le même héritage culturel ou historique, possèdent des intérêts convergents, détiennent des objectifs similaires et recherchent, dans le cadre de ses relations internationales, des partenaires dont les objectifs complémentent les leurs.[28] Partant de cette reconnaissance, le gouvernement central a adopté la *Loi sur la conclusion*

---

[26] DURAZO-HERRMANN, Julián, « L'activité internationale des régions : une perspective mexicaine », dans *Études internationales*, vol. XXXI, no 3, septembre 2000, p. 481.
[27] Idem, p. 482. Les citations de l'original sont ici omises.
[28] LUNA, Juan Carlos et Humberto BALLESTEROS, *Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos*, 2005, p. 22, http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/publheman.pdf

*des traités*, dans laquelle il établit une distinction entre deux catégories d'ententes pouvant être validement conclues en droit constitutionnel mexicain.[29]

La première catégorie réfère à la définition acceptée par le droit international d'un traité, ce type d'ententes ne pouvant être validement conclu qu'entre le gouvernement mexicain et un ou plusieurs autres sujets de droit international.[30] Pour être valides, ils devront ensuite, en conformité avec l'article 76, section I, de la Constitution, être approuvés par le Sénat qui est, dans les faits, le seul compétent pour approuver les traités conclus par le Président.[31] Par contre, il existe une certaine ambiguïté dans l'attribution de ce pouvoir, comme le fait remarquer à juste titre Sepulveda.[32] Ainsi, à l'article 76, le Sénat est le seul responsable de l'approbation des traités, ce qui semble toutefois contradictoire avec l'article 89 qui accorde au Président le pouvoir de conclure des traités qui seront ensuite soumis à l'approbation du Congrès fédéral. Dans les deux cas, les entités fédérées demeurent toutefois exclues, ne participant à cette activité législative fédérale de surveillance que par la nomination des sénateurs.[33]

Les traités validement conclus auront alors une portée constitutionnelle en devenant la loi suprême de l'Union, contrairement aux ententes exécutives qui ne bénéficient pas de cette protection.[34] Cette première catégorie d'ententes constitue ainsi un obstacle à la participation des États mexicains aux négociations internationales, mais la porte reste ouverte grâce à la deuxième catégorie d'ententes. Cette deuxième catégorie prévoit en effet pour les États, les municipalités et tous les organismes décentralisés de l'administration publique fédérale, la possibilité de conclure des « accords interinstitutionnels » avec un ou plusieurs organismes gouvernementaux étrangers ou avec des organisations internationales.[35] Ces accords seront régis par le droit international public et devront être circonscrits aux compétences matérielles spécifiques du niveau de

---

[29] *Ley sobre la Celebración de Tratados*, Diario Oficial de la Federación, 2 janvier 1992.
[30] *Ibid.*, art. 1.
[31] *Ibid.*, art. 2, section I.
[32] SEPULVEDA, supra, Note 11, p. 129.
[33] BURGOA, supra, Note 6, p. 413.
[34] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 133.
[35] *Ley sobre la Celebración de Tratados*, art. 1.

gouvernement à lequel appartient l'organisme.[36] Cette deuxième catégorie a été créée en reconnaissance d'une pratique coutumière qui avait court au Mexique et dans d'autres pays, les accords interinstitutionnels n'ayant pas à suivre la procédure de ratification prévue dans la Constitution pour être valides et ne constituant en aucun cas la loi suprême de l'Union.[37]

Pour être valides, ils n'ont pas non plus besoin de découler d'un traité conclu antérieurement par le gouvernement mexicain.[38] Toutefois, le secrétariat des Relations extérieures doit intervenir dans le processus et coordonner les actions nécessaires pour la conclusion de toutes les ententes reconnues par la loi, en plus de promouvoir les actions internationales des organismes publics décentralisés.[39] Ces ententes devront ainsi lui être divulguées pour qu'il puisse formuler ses recommandations sur le processus d'accréditation à suivre par l'entité signataire et, le cas échéant, les inscrire dans le registre approprié.[40] Dans ce travail de coordination, le secrétariat devra, en plus de s'assurer que les entités signataires possèdent les compétences requises, reconnaître spécifiquement leurs compétences constitutionnelles et s'abstenir d'en affecter l'exercice.[41] Toutefois, comme le précise Shiavon, cette obligation de participation du secrétariat n'est pas contraignante, ce qui explique que depuis quelques années, les États ne le consultent plus systématiquement lors de négociations, ni ne déposent au registre les accords une fois signés.[42]

Malgré tout, les modifications législatives de 1992 ne laissent plus aucun doute du rôle central du secrétariat dans la conduite de la politique étrangère et dans la conclusion des

---

[36] *Ibid.*, art. 2, section II.
[37] *Ibid.*, art. 2, sections I et II.
[38] SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Guía para le conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, p. 3, http://tratados.sre.gob.mx/guia.pdf
[39] *Ley Orgánica de la Administración Publica Federal*, Diario Oficial de la Federación, publiée le 29 décembre 1976, art. 28, section I. La rédaction actuelle de l'article 28 date des modifications publiées le 29 décembre 1982.
[40] *Ley sobre la Celebración de Tratados*, art. 7.
[41] *Ibid.*, art. 6.
[42] SCHIAVON, supra, Note 22, p. 10.

traités.[43] Toutefois, malgré ce rôle central, plusieurs autres secrétariats conservent la capacité de conclure des traités ou des accords dans le champ de leurs compétences. C'est notamment le cas des secrétariats de la Marine[44], de l'Environnement et des Ressources naturelles[45], de l'Énergie[46] et de la Sécurité publique[47]. Concernant ce dernier, la loi lui reconnaît en plus le pouvoir de conclure des ententes de collaboration, à l'intérieur de son champ de compétence et en conformité avec le *Système national de sécurité publique*, avec les États, les municipalités, d'autres entités fédérales et n'importe quelle institution internationale qui partage le même mandat.[48]

### 4.1.4 Bilan

La Constitution mexicaine interdit formellement aux États de participer aux relations internationales du pays et de conclure des traités, leur niant dans les faits leur souveraineté dans leurs champs de compétences exclusives et même leur caractère étatique. D'ailleurs, leur absence de participation dans le processus de ratification des traités limite encore davantage leur implication internationale. Les contradictions légales et leur interprétation approximative offrent cependant une certaine latitude dont les États peuvent bénéficier. Au surplus, en regard d'une loi fédérale portant sur la conclusion des traités, les États peuvent désormais conclure des accords interinstitutionnels dans leurs champs de compétence matérielle spécifique. Pour être valides, ces accords n'ont pas à être soumis aux processus formels de ratification ni à découler d'un traité conclu antérieurement par le gouvernement mexicain. Par ailleurs, malgré l'adoption de la *Loi sur la conclusion des traités*, et indépendamment de l'intérêt d'avoir des dispositions législatives plus vastes et précises, l'utilisation de mécanismes de coordination adéquats, entre le secrétariat des Relations extérieures et les autres organismes décentralisés de

---

[43] *Ley Orgánica de la Administración Publica Federal*, Diario Oficial de la Federación, modifications publiées le 29 décembre 1982.
[44] *Ley Orgánica de la Administración Publica Federal*, art. 30, section XIX.
[45] *Ibid.*, art. 32 bis, section IX.
[46] *Ibid.*, art. 33, section IV.
[47] *Ibid.*, art. 30 bis, section XX.
[48] Idem.

l'administration publique fédérale, demeure primordiale afin de s'assurer que l'action extérieure du Mexique demeure congruente. Cette conclusion est également valable dans son travail de coordination concernant l'ensemble des relations internationales des États mexicains, ce qui a pour effet de favoriser leur implication.

Toutefois, selon l'observation de Ramírez, les États mexicains évoluent dans un système fédéral théorique et irréel, précaire et fictif, qui ne présente aucune résistance face aux avancés de la centralisation, ce qui complique leur implication internationale.[49] Cette situation amène Burgoa à conclure que le Mexique, dans les faits, est un État unitaire décentralisé politiquement, administrativement et législativement, conservant le système fédéral comme une simple réminiscence idéologique et théorico-juridique.[50] Cette situation a-t-elle également pour effet de limiter la marge de manœuvre des États mexicains dans la préservation de la sécurité nationale ou existe-t-il des possibilités de participation accrues en raison du nouveau contexte sécuritaire? Nous vérifierons maintenant le partage des compétences constitutionnelles en la matière, ce qui nous permettra de déterminer les mécanismes mis en place afin de satisfaire aux exigences sécuritaires.

## *4.2 Cadre de gestion de la sécurité nationale*

Le cas mexicain nous enseigne que la définition de la sécurité nationale est déterminée principalement par les intérêts de la classe politique, ce qui tend à favoriser davantage le statu quo et augmente corollairement la nécessité de trouver une définition adéquate qui tienne compte de l'ensemble des actions et des acteurs, et qui s'éloigne d'une action présidentielle omniprésente.[51] À cet égard, les autorités mexicaines, principalement depuis l'élection de Vicente Fox Quesada à titre de Président du Mexique en juillet 2000,

---

[49] RAMÍREZ, supra, Note 5, pp. 118 et 124.
[50] BURGOA, supra, Note 6, p. 464.
[51] EHRLICH MARTÍNEZ, Christian Joaquín, *Seguridad Nacional en México: Definiendo el Concepto y las Amenazas*, 2005, p. 2 et 4, http://www.defesanet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf

semblent reconnaître qu'il devient de plus en plus difficile de contrôler administrativement les modifications de l'ordre international par des mécanismes centralisateurs, d'où la nécessité de mettre en œuvre des processus décisionnels multidimensionnels, particulièrement en matières économiques, culturelles et sécuritaires.[52] Cette dernière dimension fera l'objet des discussions qui suivront.

### 4.2.1 Prédominance du gouvernement central

Selon la Constitution mexicaine, le gouvernement central est chargé de préserver la sécurité nationale.[53] Il a ainsi l'obligation de protéger les États contre les invasions étrangères et autres formes de violence.[54] De plus, dans le cas d'une révolte ou d'un soulèvement populaire, il doit également intervenir si son assistance est réclamée par le Congrès de l'État concerné ou par son gouvernement, si le Congrès n'est pas en session.[55] Pour rencontrer ces obligations, les pouvoirs du Président sont dès lors très étendus. Il peut en effet disposer de la totalité des Forces armées[56], déclarer la guerre[57], ainsi que diriger la politique étrangère et conclure des traités[58]. Selon Burgoa, l'ensemble de ces pouvoirs a pour effet de créer une sorte de « dictature présidentielle ».[59]

Le Président devra également respecter la distinction, incluse dans la Constitution, entre les activités militaires en temps de guerre et en temps de paix. En effet, aucune autorité militaire ne peut, en temps de paix, exercer aucune autre fonction que celles directement reliées aux activités militaires proprement dites.[60] Les pouvoirs du Président sont finalement restreints par la distinction entre le pouvoir de lever et d'entretenir une armée,

---

[52] ASTIÉ-BURGOS, supra, Note 1, p. 104.
[53] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 89, section VI.
[54] *Ibid.*, art. 119.
[55] Idem.
[56] *Ibid.*, art. 89, section VI.
[57] *Ibid.*, art. 89, section VIII.
[58] *Ibid.*, art. 89, section X.
[59] BURGOA, supra, Note 6, p. 807.
[60] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 129.

et celui d'organiser une Garde nationale, toutes deux du ressort du Congrès fédéral.[61] Ces deux dispositions ont donc pour effet d'exclure constitutionnellement l'exercice des activités typiquement militaires, en temps de paix, de la gestion civile des urgences.

Le Congrès fédéral est, pour sa part, responsable de formaliser la déclaration de guerre, en se basant sur les informations fournies par le gouvernement central[62], de soutenir les institutions armées[63] et d'adopter des lois concernant autant l'immigration[64] que les corps consulaire et diplomatique[65]. Le Sénat est toutefois le seul responsable de la procédure de ratification des traités conclus par l'Exécutif[66], d'autoriser la sortie des Forces armées du territoire national et le passage des troupes étrangères sur le territoire mexicain[67], et de permettre au Président de disposer des Gardes nationales à l'extérieur de leur territoire respectif[68]. Également, il est désormais le seul appelé, en vertu de la nouvelle *Loi sur la sécurité nationale*[69] et des modifications constitutionnelles subséquentes[70], à exercer un contrôle législatif sur les organismes créés en vertu de cette loi. Ainsi, l'ajout dans la Constitution de l'article 73, paragraphe XXIX-M, accorde au Congrès la compétence pour adopter des lois portant sur la sécurité nationale, sous réserve du pouvoir présidentiel de la préserver et de disposer des Forces armées.[71] Cette réforme a eu pour effet de remettre entre les mains de l'exécutif fédéral la responsabilité ultime de préserver la sécurité nationale, la soumettant par contre à la vérification parlementaire.[72] Cette concentration de pouvoir entre les mains des sénateurs ne toutefois fait pas l'unanimité puisque certains analystes affirment que cette attribution aurait dû être bicamérale.[73]

---

[61] *Ibid.*, art. 73, sections XIV et XV.
[62] *Ibid.*, art. 73, section XII.
[63] *Ibid.*, art. 73, section XIV.
[64] *Ibid.*, art. 73, section XVI.
[65] *Ibid.*, art. 73, section XX.
[66] *Ibid.*, art. 76, section I.
[67] *Ibid.*, art. 76, section III.
[68] *Ibid.*, art. 76, section IV.
[69] Ley de seguridad nacional, Diario Oficial de la Federación, 31 janvier 2005, art. 56.
[70] *Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al Artículo 73 y se reforma la fracción VI del Artículo 89 de la Constitución*, Diario oficial de la Federacion, 5 avril 2004.
[71] Idem.
[72] SÁNCHEZ LARA, Gerardo Rodríguez, *El proceso politico de la Ley de seguridad nacional*, conférence présentée lors du *Seminario de Perspectivas Políticas*, ITAM, le 29 septembre 2005.
[73] LA CRISIS, *Análisis de la iniciative de Ley de seguridad nacional : Observaciones al proyecto de Ley de seguridad nacional*, http://www.lacrisis.com.mx/seguridadnacional.htm

### 4.2.2 Espace constitutionnel théoriquement limité des États

En plus de leur interdire de conclure des traités, la Constitution prohibe expressément les États, sans le consentement du Congrès, d'établir des droits de tonnage[74], de tenir des troupes permanentes[75] et de faire la guerre à des puissances étrangères[76]. Dans ce dernier cas, on note toutefois une exception troublante puisqu'il leur serait possible de faire la guerre dans les cas d'invasion ou en cas de danger tant imminent qu'il leur serait impossible d'attendre davantage, leur seule obligation étant alors d'en avertir le Président dans les plus brefs délais.[77] Ramírez, selon qui chacune de ces trois interdictions relatives devraient disparaître, fait remarquer justement le caractère « absurde et infantile » de la dernière interdiction surtout en regard de son opinion juridique à l'effet que seul le gouvernement central possède la personnalité internationale.[78]

### 4.2.3 Bilan

Le rôle des États est constitutionnellement limité par les nombreuses restrictions autant dans la gestion des questions sécuritaires que des relations internationales. Les entités fédérées mexicaines ne jouent donc qu'un rôle effacé ne leur permettant d'influencer que partiellement l'agenda fédéral. Ils profitent malgré tout du fait que les compétences en matière de sécurité nationale demeurent partagées entre le Congrès fédéral et le Président, ce qui a pour effet de favoriser la concertation dans la mise en œuvre des moyens d'action. Ils peuvent ainsi exercer certaines pressions sur l'Exécutif fédéral par le biais de leurs représentants élus. Toutefois, les députés et les sénateurs n'ont pas toujours joué leur rôle efficacement. En effet, ils acceptèrent sans objection toutes les initiatives en matière de défense, de sécurité nationale et de politique étrangère, avec le résultat que la

---

[74] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art.118, section I.
[75] *Ibid.*, art.118, section II.
[76] *Ibid.*, art.118, section III.
[77] *Ibid.*, art.118, section III.
[78] RAMÍREZ, supra, Note 5, p. 176.

supervision législative sur les dépenses gouvernementales n'a jamais été effective.[79] La situation est identique lorsque les législateurs analysent la politique étrangère mise en œuvre par le Mexique. À cet égard, Sepulveda affirme sans détour, considérant la difficulté d'agir avec discernement dans un champ d'action gouvernementale spécialisé, caractérisé par une information peu accessible, dense et volumineuse, que les sénateurs ne jouent qu'un rôle plus ou moins « condescendant », réitérant ainsi son appel pour un Sénat créatif et constructif.[80]

## 4.3 Le Nuevo León

Au Mexique, les entités fédérées n'entretiennent pas de relations internationales de façon systématique, outre la signature d'ententes entre villes jumelles, ce type d'ententes étant par ailleurs assez fréquentes. Ainsi, aucun gouvernement d'État n'a encore mis sur pied de ministère des Relations internationales lui permettant de développer une politique internationale cohérente. Lorsque les dossiers à caractère international surviennent, ils sont habituellement gérés par le bureau du Gouverneur de l'État. Jusqu'à l'élection du gouvernement Fox en 2000, le fédéralisme mexicain en était un de façade, l'autorité gouvernementale étant centralisée entre les mains des dirigeants du Parti révolutionnaire institutionnalisé (PRI).[81] À cet égard, l'élection de Fox provoqua de fortes pressions politiques pour rompre définitivement avec cet héritage centralisateur. Résultant principalement des pressions des gouverneurs pour une décentralisation effective des ressources et des compétences, cette « démocratisation » a alors eu pour effet de créer un espace pratique favorisant la participation des États mexicains aux relations

[79] BENÍTEZ MANAUT, Raúl, *Seguridad y defensa en México : ¿De la Revolución a la globalización?*, dans Foreign Affairs en espagnol, octobre-décembre 2003, http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030413/raul-benitez-manaut/seguridad-y-defensa-en-mexico-de-la-revolucion-a-la-globalizacion.html

[80] SEPULVEDA, supra, Note 11, p. 131.

[81] Certains auteurs affirment plutôt que le gouvernement central mexicain a entrepris de décentraliser certains secteurs d'activités, notamment l'éducation et la santé, dès le gouvernement de Zedillo (1994-2000). V. à cet effet : SADA-SOLANA, Carlos M. and Goeffrey HALE, « A Tale of Two Systems: Contrasting Federal and Cross-Border Relations of Subnational Governments in Mexico and Canada », In *Relating to the Powerful One: How Canada and Mexico View their Relationship with the United States*, May 5-6 2003, Harvard University, p. 10.

internationales, ces derniers cherchant ainsi à promouvoir leurs intérêts particuliers et à se distancer des politiques du gouvernement central.[82] Depuis cette date « some of the state governments have actually begun to exercise real authority, with their leaders making contacts and strengthening ties domestically and internationally, especially in the arenas of economic development, health care, education, agriculture and certain natural resources »[83].

Ainsi, en raison de la forte centralisation des prérogatives au sein du gouvernement central, pour analyser les relations internationales du Mexique, nous opterons pour un État frontalier puisqu'il sera plus susceptible d'entretenir des relations, de manière informelle ou non, avec ses voisins en raison de sa situation géographique. Le poids économique étant traditionnellement un facteur favorisant l'établissement de relations internationales et puisque celui du Guatemala est sans commune mesure avec celui des États-Unis, l'intérêt de prendre un État du Nord est accentué. En ce sens, malgré qu'il possède la frontière avec les États-Unis la moins étendue, l'État de Nuevo León répond bien à nos préoccupations. En effet, il est l'État mexicain dont le développement économique est le plus probant, profitant ainsi principalement des échanges binationaux avec l'imposant marché nord-américain, en plus d'être l'un des voisins immédiats d'une autre entité fédérée à l'étude : le Texas. Mais aussi, il est un excellent exemple de l'ouverture récente de certains États mexicains aux relations internationales, puisqu'il a déjà créé plusieurs structures gouvernementales lui permettant de les gérer efficacement. Il compte notamment sur un bureau des affaires internationales qui a pour mission d'aider le bureau du Gouverneur à rencontrer ses obligations.[84] Le bureau ne jouit pas d'une description de tâche précise, la loi énonçant plutôt qu'il est compétent pour la planification, le développement et la coordination de toutes les activités inhérentes à sa fonction et celles qui lui sont expressément désignées par le Gouverneur.[85] Pour l'aider

---

[82] SCHIAVON, supra, Note 22, p. 8.
[83] FRY, Earl H., « The Role of Sub-National Governments in North America Integration », no 3 of *Thinking North America*, ed. by Thomas J. COURCHENE, Donald J. SAVOIE and David SCHWANEN, In *The Art of the State*, vol. 2, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 2004, p. 4.
[84] *Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León*, Periódico Oficial del Estado, publiée le 9 octobre 2003, art. 20 et 30.
[85] *Ibid.*, art. 34.

dans ces tâches, il compte deux directions : la direction des accords internationaux, qui s'occupe d'élaborer et d'assurer le suivi des accords internationaux; et la direction des relations internationales, qui est chargée de planifier les rapprochements entre l'État et des organismes internationaux, des pays et des régions, afin de promouvoir des accords qui participent à son développement.[86]

Le Gouverneur a également créé, se fondant sur la Constitution de l'État[87] et sur sa Loi d'administration publique[88], le *Programme pour l'intégration et le développement régional du Nord-Est mexicain et la gestion de ses implications avec le Texas.*[89] Le programme est géré par une Coordination exécutive dont l'un des mandats est d'établir et d'assurer le suivi des mécanismes de coopération et des ententes institutionnelles, intergouvernementales et internationales, dans les matières de sa compétence.[90] Elle est également compétente pour soumettre des propositions visant à faciliter les passages transfrontaliers.[91] Elle est aidée dans ces deux tâches par les directions des projets stratégiques, qui s'occupe de planifier, d'administrer, de coordonner et d'évaluer les projets régionaux et binationaux stratégiques; des négociations interinstitutionnelles et intergouvernementales, qui est chargée de la conception de ces projets stratégiques; et de l'intégration économique régionale, qui est notamment responsable de coordonner la participation de l'État à la *Conférence des Gouverneurs frontaliers.*[92] Cette structure a été mise sur pied afin de permettre à la Coordination exécutive d'atteindre un objectif ambitieux : devenir le programme stratégique le plus efficace dans les processus d'intégration régionale et de coopération internationale.[93]

---

[86] GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Manual de Organización General y de Servicios*, p. 13, http://www.nl.gob.mx/pics/pages/gober_edo_nvoleon_base/LibroII.pdf
[87] *Constitución Política del Estado de Nuevo León*, Periódico Oficial del Estado, publiée le 16 décembre 1917, art. 81, 87 et 88.
[88] *Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León*, art. 2, 3, 4, 5, 8 et 18, sections I et IV.
[89] *Programa para Integración del Desarrollo Regional del Noreste y su Vinculación con Texas*, Periódico Oficial del Estado, publié le 5 mars 2004.
[90] GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, supra, Note 86, p. 45.
[91] Idem, p. 46.
[92] Idem, pp. 46-47.
[93] Idem, p. 44.

Ce programme, reconnaissant l'importance de conjuguer les efforts du gouvernement central et ceux des États limitrophes de Coahuila, Tamaulipas et Chihuahua, permettra de développer et de coordonner des stratégies et des actions communes, afin de profiter pleinement de leur proximité avec le Texas et, par conséquent, de mettre en œuvre des projets conjoints.[94] Il a pour objectifs spécifiques de planifier et formuler des mécanismes de coopération institutionnelle pour favoriser le développement et la coopération en matières économique, industrielle, commerciale, agricole, énergétique, d'éducation, de science et de technologie, de développement urbain et écologique, touristique, académique, culturelle, sanitaire et social.[95] L'énumération omet la coopération sécuritaire, mais il est possible que cette omission soit relevée de manière circonstancielle par le Gouverneur.[96] Le programme prévoit finalement la participation interinstitutionnelle des différentes autorités fédérales, étatiques et municipales.[97]

Par ailleurs, cette collaboration est déjà effective en matière de sécurité publique puisque la Constitution de l'État prévoit, afin de préserver en tout temps l'intégrité des personnes, les libertés civiques, l'ordre et la paix, la création du Conseil de sécurité publique de l'État. Le Nuevo León participe également, en collaboration avec le gouvernement central, les autres États et les municipalités, au *Système national de sécurité publique*.[98] Afin de rencontrer les objectifs du Système conformément aux législations en vigueur[99], le secrétariat de la Sécurité publique est l'organisme responsable de son application, en collaboration avec le Procureur général[100]. Par ailleurs, la lecture de différentes dispositions portant création du Système laisse à penser que la collaboration qu'il propose pourrait prendre place avec des États étrangers. Cette présomption découle de l'ambiguïté révélée par l'article 24, section V, de la *Loi sur l'administration publique de l'État de*

---

[94] *Programa para Integración del Desarrollo Regional del Noreste y su Vinculación con Texas*, préambule et art.2.
[95] *Ibid.*, art. 3, section I.
[96] *Ibid.*, art. 3, section VI.
[97] *Ibid.*, art. 4.
[98] *Constitución Política del Estado de Nuevo León*, art. 25, *in fine*.
[99] *Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León*, art. 22, section XIV.
[100] *Ibid.*, art. 23, section IX.

*Nuevo León*, qui utilise l'expression « autres États de la République », tandis que l'article 23, section IX, ne mentionne que les « autres États », sans plus de précision.[101]

### 4.3.1 Participation à des forums régionaux

La centralisation des pouvoirs a certainement eu pour effet, par le passé, de limiter les contacts gouvernementaux entre les États frontaliers mexicains et américains.[102] Toutefois, plusieurs institutions ont permis la concertation des acteurs transfrontaliers. Entre autres, à l'instar du Texas, l'État de Nuevo Léon participe au *Groupe de coopération frontalière de la Commission binationale*, à l'*Initiative législative frontalière*, à la *Conférence des procureurs frontaliers*, à la *Conférence des maires frontaliers*, ainsi qu'aux autres mécanismes de coordination et de communication transfrontaliers.[103]

Les postes transfrontaliers entre le Mexique et les États-Unis constituent aussi une infrastructure bilatérale stratégique dont la construction, l'opération, le fonctionnement et l'entretien se doivent d'être évalués conjointement. Ce processus d'évaluation est réalisé depuis 1983 sous l'égide du *Groupe binational Mexique-États-Unis*. Le *Groupe intersectoriel des Services frontaliers* est l'organisme mexicain chargé de coordonner cette évaluation avec les organismes fédéraux, les États et les municipalités, dans le respect de leurs compétences respectives.[104] Cette collaboration constitue ainsi un véritable défi en regard des tendances conceptuelles et des perceptions traditionnelles à l'égard des enjeux frontaliers. En effet, les divers paliers de gouvernement se doivent de mettre en œuvre un processus de communication où la responsabilisation partagée

---

[101] *Ibid.*, art. 23, section IX et art. 24, section V.
[102] FRY, supra, Note 83, p. 15.
[103] EMBAJADA DE MÉXICO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Mecanismos de Cooperación Fronteriza*, http://www.embassyofmexico.org/index.php?option=com_content&task=view&id=279&Itemid=110
[104] EMBAJADA DE MÉXICO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Puertos Fronterizos : Puentes y Cruces Internacionales*, http://www.embassyofmexico.org/index.php?option=com_content&task=view&id=278&Itemid=109

transcende les frontières, permettant ainsi d'élaborer une politique plus articulée.[105] Les législateurs de ces mêmes États sont finalement impliqués dans la nouvelle *Conférence des Assemblées législatives frontalières* pour discuter des enjeux liés au commerce, à la sécurité, à la qualité de l'eau, à la pollution de l'air et aux migrations transfrontalières.[106] L'objectif de la Conférence est de permettre aux représentants des États membres de participer à l'*Agenda binational* et de fournir leurs recommandations sur le développement des politiques entre les deux pays.[107]

Finalement, nous ne pouvons passer sous silence les travaux de la *Conférence des Gouverneurs frontaliers* qui, depuis 1980, est le forum par excellence pour traiter des problèmes qui affectent les communautés des deux côtés de la frontière.[108] À la suite de la création de la *Table de concertation sur la sécurité* en 2003, lors de leur 21e Conférence, les Gouverneurs ont pris position à deux reprises en la matière.[109] Ainsi, lors de leur 22e Conférence, les Gouverneurs ont convenu de participer conjointement à des exercices simulant des attentats terroristes, des désastres naturels et des attaques utilisant des armes de destruction massive.[110] Finalement, lors de leur 23e Conférence, les Gouverneurs ont voulu réitérer leur engagement envers la sécurité transfrontalière auprès des gouvernements des États-Unis et du Mexique, afin de faire reconnaître la frontière comme zone stratégique.[111] À cet effet, lors de leur 24e Conférence, les Gouverneurs ont proposé la création d'un réseau favorisant l'échange d'information concernant les antécédents criminels des visiteurs, les registres policiers, les permis de conduire, le

---

[105] MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ, Enrique, *El desafío de la frontera México-Estados Unidos*, dans Foreign Affairs en Espagnol, janvier-mars 2005, http://www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050108/enrique-martinez-martinez/el-desafio-de-la-frontera-mexico-estados-unidos.html

[106] BORDER LEGISLATIVE CONFERENCE, *Organizational Framework*, http://www.borderlegislators.org/Organizationalframework.html

[107] BORDER LEGISLATIVE CONFERENCE, *What is the Border Legislative Conference?*, http://www.borderlegislators.org/description2.html

[108] Il est à noter que les États mexicains de Baja California, de Chihuahua, de Coahuila, de Nuevo León, de Sonora et de Tamaulipas, ainsi que les États américains d'Arizona, de Californie, de New Mexico et du Texas, sont tous membres de la Conférence.

[109] BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *Joint Declaration XXI*, August 7-8, 2003, Chihuahua, http://www.sos.state.tx.us/border/jdxxi.shtml

[110] BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *Joint Declaration XXII*, August 9-10, 2004, Santa Fe, http://www.sos.state.tx.us/border/jdxxii.shtml

[111] BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *Joint Declaration XXIII*, July 14-15, 2005, Torreon, http://www.sos.state.tx.us/border/jdxxiii.shtml

crime organisé, les fugitifs, les personnes portées disparues, le trafic de drogue et d'humains, ainsi que le terrorisme.[112]

### 4.3.2 Ouverture aux ententes internationales

Comme nous l'avons noté, nous remarquons désormais une certaine ouverture de la part du gouvernement central permettant aux États de conclure des ententes internationales. En effet, dès le discours inaugural du gouvernement Fox, il a été proposé d'éliminer la centralisation à outrance afin de permettre au Mexique de devenir une véritable fédération où les trois ordres de gouvernement participeraient ensemble à l'édifice étatique.[113] Ainsi, reconnaissant la tendance à la diversification des relations entre les acteurs et les nouveaux modes d'interactions qu'elle implique, le gouvernement central offre désormais son expertise aux municipalités et aux États désireux de profiter des nouveaux mécanismes de coopération internationale qu'il propose, afin d'initier des projets de développement viables.[114] Il favorise même la signature d'ententes internationales, à l'intérieur de leurs champs de compétence, en mettant à leur disposition un modèle écrit préétabli.[115] Même si cette possibilité est principalement orientée vers la signature d'ententes par les municipalités, ce type d'initiative semble également s'appliquer aux États mexicains, en interprétation des directives émises aux gouvernements locaux.[116] D'ailleurs, utilisant ces directives, l'État de Nuevo León a signé un accord de coopération général multisectorielle avec la province de Québec en mai 2006.[117]

---

[112] BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *Joint Declaration XXIV*, August 24-25, 2006, Austin, http://www.sos.state.tx.us/border/jdxxiv.shtml

[113] PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *El compromiso es una nueva ética en el ejercicio del gobierno*, 1er décembre 2000, http://www.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=15&pagina=106

[114] SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones internacionales en los municipios*, p. 1, portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/tallerri.pdf

[115] SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Acuerdos de hermanamiento : Modelo escrito*, http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/guiagoblocales.pdf

[116] SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Acuerdos de hermanamiento : Guía para Gobiernos Locales de* México, p. 2, http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/guiagoblocales.pdf

[117] *Accord de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Nuevo León*, signé le 30 mai 2006.

Pour comprendre la portée de ce type d'ententes, on doit s'en remettre aux articles de lois sur lesquels elles reposent. Ainsi, en vertu de la *Loi sur l'administration publique fédérale*, le secrétariat des Relations extérieures détient la faculté de promouvoir et d'assurer la coordination des actions internationales des organismes publiques.[118] Cette disposition, qui s'applique aux États malgré une rédaction ambiguë, doit être interprétée en relation avec la *Loi sur la conclusion des traités*, laquelle prévoit la marche à suivre pour la signature des traités et des accords interinstitutionnels, ainsi que la compétence du secrétariat en l'instance.[119] Cette compétence est assurée, selon son règlement intérieur, par la Direction générale de coordination politique.[120] Cette dernière assume également la responsabilité d'encadrer les visites à l'étranger des États et des municipalités mexicains[121], de coordonner leurs contacts avec des gouvernements étrangers[122], de favoriser et d'appuyer la signature d'accords interinstitutionnels[123], en plus de faciliter leur participation dans l'élaboration et la négociation de programmes de coopération internationale.[124] Toutefois, la possibilité de conclure des ententes internationales est restreinte considérant le caractère rigide du partage constitutionnel mexicain par le fait que les États ou les municipalités désirant conclure une telle entente doivent d'abord demander son approbation, procédure qu' Oropeza considère « absurde ».[125]

Prenant acte de son autonomie, le Gouverneur de Nuevo León est ainsi compétent pour signer des ententes avec les États limitrophes concernant leurs frontières communes, en obtenant auparavant le consentement du Congrès de l'État et postérieurement celui du congrès fédéral.[126] Le Gouverneur peut également, tout comme les municipalités d'ailleurs, à l'intérieur de leurs champs de compétence, signer avec le gouvernement

---

[118] *Ley Orgánica de la Administración Publica Federal*, art. 28, section I.
[119] *Ley sobre la Celebración de Tratados*.
[120] *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, Diario Oficial de la Federación, publié le 10 août 2001, art. 16, section VI.
[121] *Ibid.*, art. 16, section V.
[122] *Ibid.*, art. 16, section VII.
[123] *Ibid.*, art. 16, section IX.
[124] *Ibid.*, art. 16, section XI.
[125] OROPEZA, Manuel González, *Retos y perspectivas del federalismo mexicano*, commentaire présenté lors de la conférence tenue le 25 juillet 2005, http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=98
[126] *Constitución Política del Estado de Nuevo León*, art. 63, section XVIII.

central des ententes pour assurer le développement économique de l'État.[127] Le Gouverneur est aussi compétent pour mener des communications et des relations avec le gouvernement central et les autres États mexicains.[128]

En date du 30 mai 2005, le secrétariat des Relations extérieures avait reçu signification de 878 accords interinstitutionnels, signés par 120 villes mexicaines avec 72 pays étrangers.[129] L'État de Nuevo León est le deuxième plus actif, après celui de Jalisco, avec 72 ententes, ce qui est considéré comme « très dynamique » par le secrétariat.[130] Les auteurs de ce rapport observent quatre facteurs qui motivent l'implication internationale des États et de leurs municipalités : historico-culturel, social et migratoire, économique et intérêt stratégique.[131] Ces facteurs peuvent expliquer partiellement l'importance quantitative des ententes signées par l'Etat de Jalisco même si ce dernier n'est pas frontalier.

Le dernier facteur nous intéresse particulièrement puisqu'il peut conduire à la signature d'ententes dans le domaine de la sécurité. En effet, les motivations répondent exclusivement à un phénomène en particulier: les frontières mexicaines et les villes limitrophes participent à ce type d'accord en raison de l'intérêt stratégique de compter sur l'appui de sa contrepartie étrangère dans la gestion et la coopération locale.[132] Toutefois, aucune entente de ce type n'a encore été signée. À l'heure actuelle, l'État de Nuevo León a signé six accords interinstitutionnels avec l'État du Texas, dont cinq sont plutôt des ententes entre des villes jumelles. Ainsi, un seul accord, concernant la coopération en matière d'enfants maltraités, a été signé entre les deux États le 1er décembre 1998.

---

[127] *Ibid*, art. 30, al. 2.
[128] *Ibid.*, art. 85, section XII.
[129] LUNA et BALLESTEROS, supra, Note 28, p. 6.
[130] Idem, p. 12.
[131] Idem, p. 13.
[132] Idem, p. 17.

### 4.3.3 Constitution de l'État de Nuevo León

L'État de Nuevo León affirme dans sa Constitution qu'il est libre, souverain et indépendant des autres États mexicains ou étrangers et qu'il ne reconnaît pas le droit d'agir à l'encontre de ces principes, même s'il demeure sujet à l'application des lois adoptées en vertu des dispositions de la Constitution fédérale, en autant que celles-ci n'affectent pas son régime intérieur ni la liberté de se gouverner et de s'administrer par lui-même.[133] Plus spécifiquement, la Constitution confie au Congrès de l'État le pourvoir de réclamer des explications au Congrès fédéral lorsque les lois qu'il adopte sont contraires à la souveraineté et à l'indépendance de l'État ou sont considérées inconstitutionnelles pour n'importe quel autre motif.[134]

Aussi, en tant que chef de la Garde nationale et de toutes autres Forces armées de l'État, il se doit de s'assurer de leur utilisation légitime à l'extérieur de l'État et de l'application conforme des lois qui la concernent.[135] Également, avec le consentement du Congrès de l'État, le Gouverneur est compétent pour créer des Forces armées temporaires lorsque les circonstances l'exigent.[136] La lecture combinée de ces deux dispositions offre une certaine perspective autonomiste puisque l'État se garde une marge de manœuvre en regard de l'article 118, section II, de la Constitution fédérale, qui énonce que les États ne peuvent posséder de Forces armées permanentes sur leur territoire.[137] Il ne peut toutefois, en aucun temps, envoyer, de manière immédiate et personnelle, sans le consentement préalable du Congrès de l'État – ou de la députation permanente lorsque le Congrès n'est pas en session[138] –, la Garde nationale ou toutes autres Forces armées de l'État en campagne.[139] Cette dernière disposition peut être considérée inconstitutionnelle puisqu'elle ne rencontre par les critères de l'article 118, section III, de la Constitution fédérale, qui établit que les États ne peuvent faire la guerre de leur propre chef à des

---

[133] *Constitución Política del Estado de Nuevo León*, art. 29.
[134] *Ibid.*, art. 63, section II.
[135] *Ibid.*, art. 85, section XIII.
[136] *Ibid.*, art. 63, section XXVII et art. 85, section XXVIII.
[137] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 118, section II.
[138] *Constitución Política del Estado de Nuevo León*, art. 65 et 66, section IX.
[139] *Ibid.*, art. 86, section V.

puissances étrangères, à l'exception dans des cas d'invasion de leur territoire ou de situations à ce point dangereuses qu'elles impliquent une réaction immédiate.[140] Selon nous, cette disposition serait donc *ultra vires*.

### 4.3.4 Bilan

Les États mexicains, victimes de la centralisation des pouvoirs au sein du gouvernement central, n'ont eu qu'un rôle limité sur la scène internationale. On remarque toutefois une ouverture depuis l'élection de Fox en 2000. Cette ouverture profite à certains États, dont l'État de Nuevo León, qui affiche un intérêt à préserver son indépendance face au pouvoir central. Cette indépendance est tangible à la lecture des dispositions constitutionnelles de l'État, mais aussi dans les différentes structures mises en place pour gérer adéquatement ses relations internationales. Il est également l'un des États qui profitent le plus de l'ouverture affichée par le gouvernement central en regard de la signature d'ententes internationales. On remarque également une réciprocité avec l'État du Texas dans l'établissement de relations tant commerciale que sécuritaires.

Devant la précarité actuelle des réformes et au regard de l'ouverture affichée par le PAN envers les relations internationales des États mexicains, l'élection d'un deuxième gouvernement du PAN en 2006 favorisera sans doute la poursuite de la décentralisation de l'autorité gouvernementale et permettra probablement la continuité des relations internationales entreprises par les États. Toutefois, malgré les bouleversements politiques éventuels, Fry prétend que « the six states that border the United States will continue to take advantage of their geographical position to strengthen ties with their neighboring American states, and other Mexican states will also endeavor to expand their cross-border linkages in the spirit of NAFTA and further regional economic integration. »[141] Plus largement, il faudrait vérifier si les États profitent réellement de cette décentralisation,

---

[140] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 118, section III.
[141] FRY, supra, Note 83, p. 19.

mais également si elle leur permet de jouer un rôle accru sur la scène internationale et quels sont les mécanismes de coordination mis en place pour gérer adéquatement cette présence. Reste finalement à vérifier si la conclusion de Durazo-Herrmann est toujours d'actualité. Il affirmait en 2000 que,

> En conclusion, alors que la décentralisation jouit actuellement d'une grande force politique au Mexique, les domaines décentralisés jouissent de peu de projection extérieure. De plus, les régions profitent peu des rares opportunités légales d'action internationale que l'État leur présente. D'ailleurs, le développement et l'application de la politique extérieure, en tant que pouvoirs réservés à l'État, sont encore fortement centralisés. Le cadre politico-juridique mexicain reste donc toujours très restrictif des possibilités régionales dans les affaires internationales.[142]

## 4.4 Conclusion

À l'instar de la pratique qui prévaut pour les États américains, la participation des États mexicains demeure possible, malgré les prescriptions contraignantes de la Constitution mexicaine, surtout depuis l'adoption, en reconnaissance d'une pratique coutumière, de la *Loi sur la conclusion des traités*. Profitant de cette ouverture récente, plusieurs Etats mexicains en ont profité pour initier des relations internationales, sommes toutes rudimentaires, puisque limitées dans leur ampleur et dans leurs perspectives. Toutefois, on note désormais l'émergence de certaines structures permettant leur essor. En effet, le Nuevo León a mis sur pied un bureau des affaires internationales pour encadrer son action internationale et favoriser un rayonnement accru. Au niveau sécuritaire, leur expression internationale est encore limitée, mais leur participation aux systèmes sécuritaires intérieurs est déjà probante, en collaboration avec le gouvernement central, offrant des perspectives futures intéressantes.

---

[142] DURAZO-HERRMANN, supra, Note 26, p. 484. Il est à noter que l'auteur utilise le terme « régions » pour désigner les entités fédérées.

# 5 Les politiques de sécurité nationale : l'après 11 septembre

## 5.1 Introduction

Dans les fédérations, le partage des compétences entre le gouvernement central et les entités fédérées oblige les gouvernements à se consulter constamment sur des questions clés et à coordonner leurs politiques et leurs programmes, tant à l'interne qu'à l'international. Comme nous l'avons indiqué antérieurement, cette collaboration intergouvernementale qu'impose l'interdépendance organisationnelle est particulièrement importante en matière de sécurité nationale, domaine de compétence désormais partagée. Elle l'est également en réaction à l'action internationale des entités fédérées qui proposent par la pratique une interprétation moderne des dispositions constitutionnelles. Cette situation crée une ambiguïté que la coordination permet de corriger. À cet égard, Kinkaid affirme que,

> There is always an element of dual sovereignty in federal polities, sometimes a very explicit element. The general government and the constituent governments are ordinarily co-ordinate governments, not superordinate and subordinate governments. Each co-ordinate governments possess exclusive and concurrent powers. A federal polity, therefore, is construed as a nation-state in the eyes of the world, but as a nation of 'states' in the eyes of its citizens.[1]

En pratique, cela nécessite beaucoup de consultation et de coopération entre les paliers de gouvernement, à l'image des conférences intergouvernementales multilatérales. Si un État veut s'exprimer d'une seule voix sur la scène internationale, afin d'obtenir les résultats escomptés, il aura besoin de mécanismes de coordination sophistiqués pour tenir

[1] KINCAID, John, « Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation », In *Federalism and International Relations: The Role on Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 64.

compte de tous les enjeux importants auxquels font face les fédérations.[2] Ce besoin pour des processus de coordination variera selon les juridictions, dépendant de l'héritage historique, des coutumes politiques locales et des pressions des forces centrifuges[3], ce qui fait dire à Roach que,

> There is a need for effective coordination of security and emergency preparedness measures across ministries within governments and among federal, provincial, and local governments. [...] The Canadian approach of retaining established departments, but providing for coordination at the Cabinet level, may allow for coordination when necessary, while established departments retain the freedom to integrate and prioritize anti-terrorism efforts within their own responsibilities. At the same time, one Cabinet committee may be strong enough to coordinate all the security responsibilities of the federal government, let alone coordinate with provincial and local governments. Emergency response in particular requires better coordination, given the diffusion of responsibilities among all three levels of government.[4]

Nous croyons ainsi que le nouveau cadre sécuritaire nécessite la mise en œuvre de mécanismes favorisant la gestion intergouvernementale des problématiques à tous les stades de la vie des politiques internationales sécuritaires[5], à l'image d'un « partenariat de complémentarité ».[6] De cette façon, les difficultés liées au partage des compétences seront limitées, permettant ainsi de répondre adéquatement aux enjeux sécuritaires

---

[2] DAVIS, Glyn, « Carving out Policy Space for State Government in a Federation: The Role of Coordination », In *Publius*, vol. 28, no 4, 1998, pp. 147-148.

[3] Idem, p. 161: « The detail of coordination processes varies between jurisdictions, depending on historical inheritance, local political custom, and the pressure of fragmentation forces. In the Australian context, for example, a state government may feel the imperative to coordinate its activities more keenly than the Commonwealth government. The national government has the advantage of unambiguous jurisdiction over a wide range of policy areas, from foreign affairs to social welfare. It does not fear encroachment by the states, and so does not need to organize to protect those responsibilities still within its perimeters. »

[4] ROACH, Kent, *September 11. Consequences for Canada*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 192.

[5] BOURGAULT, Jacques, « La gestion horizontale », dans *Horizontalité et gestion publique*, sous la direction de Jacques Bourgault, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002, pp. 37-39.

[6] Idem, pp. 35-36. L'auteur identifie neuf dispositifs sous lesquels on peut observer les formes génériques de la gestion horizontale. L'un de ces dispositifs, les partenariats de complémentarité, est pertinent dans la mise en œuvre des traités concernant une compétence constitutionnelle partagée. Dans ce dispositif, « les organismes, conscients de leurs forces, faiblesses et besoins, passent des ententes formelles pour associer leurs actions ou exploiter un créneau, une opportunité, afin de promouvoir ou de faciliter les actions ». Ces partenariats peuvent donc être juridictionnels.

contemporains, la collaboration intergouvernementale à l'intérieur de la fédération favorisant une réponse concertée.

L'absence de mécanismes formels de coopération intergouvernementale n'empêche toutefois pas le développement d'une pratique en matière de relations internationales, mais l'institutionnalisation de la coopération permet d'accroître son efficacité. Cette formalisation est nécessaire en regard des activités internationales des entités fédérées. En effet, ces entités fédérées participent déjà activement aux relations internationales sécuritaires, indépendamment du cadre constitutionnel national. Cependant, avant les évènements du 11 septembre 2001, aucun cadre de gestion favorisant la complémentarité de leurs actions avec le gouvernement central n'avait été mis en place. Est-ce que la situation est toujours aussi ambiguë aujourd'hui? Pour le déterminer, nous procèderons à l'analyse des politiques de sécurité nationale adoptées depuis ces événements, puisqu'elles nous renseignent sur le rôle que les gouvernements centraux désirent accorder aux entités fédérées. Les relations internationales sécuritaires n'étant plus leur apanage exclusif, quelles seront alors les mesures prises pour s'assurer une réponse concertée aux enjeux de l'intégration mondiale? Pour cette analyse, nous privilégierons une lecture exhaustive des dispositions qui traitent du rôle des entités fédérées et des mécanismes de coordination que les politiques proposent pour encadrer leur exercice. Nous visons ainsi seulement à vérifier la marge de manœuvre qui leur est formellement accordée dans les politiques de sécurité nationale.

## 5.2 *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*

Au Canada, les mesures visant un partenariat et implantées par le gouvernement central ne concernent traditionnellement qu'un seul palier gouvernemental. Toutefois, comme le mentionnent Bourgault et Lapierre, l'utilité d'un véritable partenariat de complémentarité

juridictionnelle croît avec l'hétérogénéité des organisations participant à un projet.[7] L'adoption par le gouvernement central de sa nouvelle *Politique de sécurité nationale*, publié en avril 2004, en tant que première expression globale d'intention en matière de sécurité nationale de l'histoire canadienne[8], servira d'occasion pour vérifier si cette utilité a été reconnue.

Cette réponse gouvernementale aux évènements du 11 septembre 2001 servira, en plus de justification à l'intégration des capacités, à l'élaboration d'un cadre stratégique permettant de prévenir et de réagir adéquatement à des menaces à la sécurité qui s'avèrent de plus en plus complexes et nombreuses. Ainsi, le nouveau système de sécurité intégré qui sera mis en place, dans les domaines de compétences du gouvernement central, adopte une approche coordonnée avec d'autres partenaires clés, à savoir les provinces et les territoires, les collectivités, le secteur privé et nos alliés : « Elle tient compte du fait qu'il est essentiel d'édifier un système dynamique capable d'évoluer constamment pour conjurer les menaces nouvelles, un système dont l'efficacité repose principalement sur la contribution des parties concernées. »[9] Nous vérifierons alors les mécanismes de coordination qui sont créés pour s'assurer de la réussite de cette intégration.

Pour la suite de notre étude, nous procéderons en une analyse en deux temps qui nous aidera à vérifier la place accordée par le gouvernement central à ses « partenaires », tant dans l'orientation retenue que dans les secteurs stratégiques d'intervention. À cet égard, Feldman et Feldman, dans leur étude sur le rôle des entités fédérées dans les relations internationales du Canada, concluaient déjà, en 1990, après analyse du dosage approprié de coordination, que « furthermore, the way in which the federal government co-operates with, co-opts, or collides with these efforts may define the future of both federal –

---

[7] BOURGAULT, Jacques et René LAPIERRE, « Cycle et destins des projets horizontaux », dans *Horizontalité et gestion publique*, sous la direction de Jacques BOURGAULT, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 285.

[8] GOUVERNEMENT DU CANADA, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, avril 2004, 59 p.

[9] Idem, p. III.

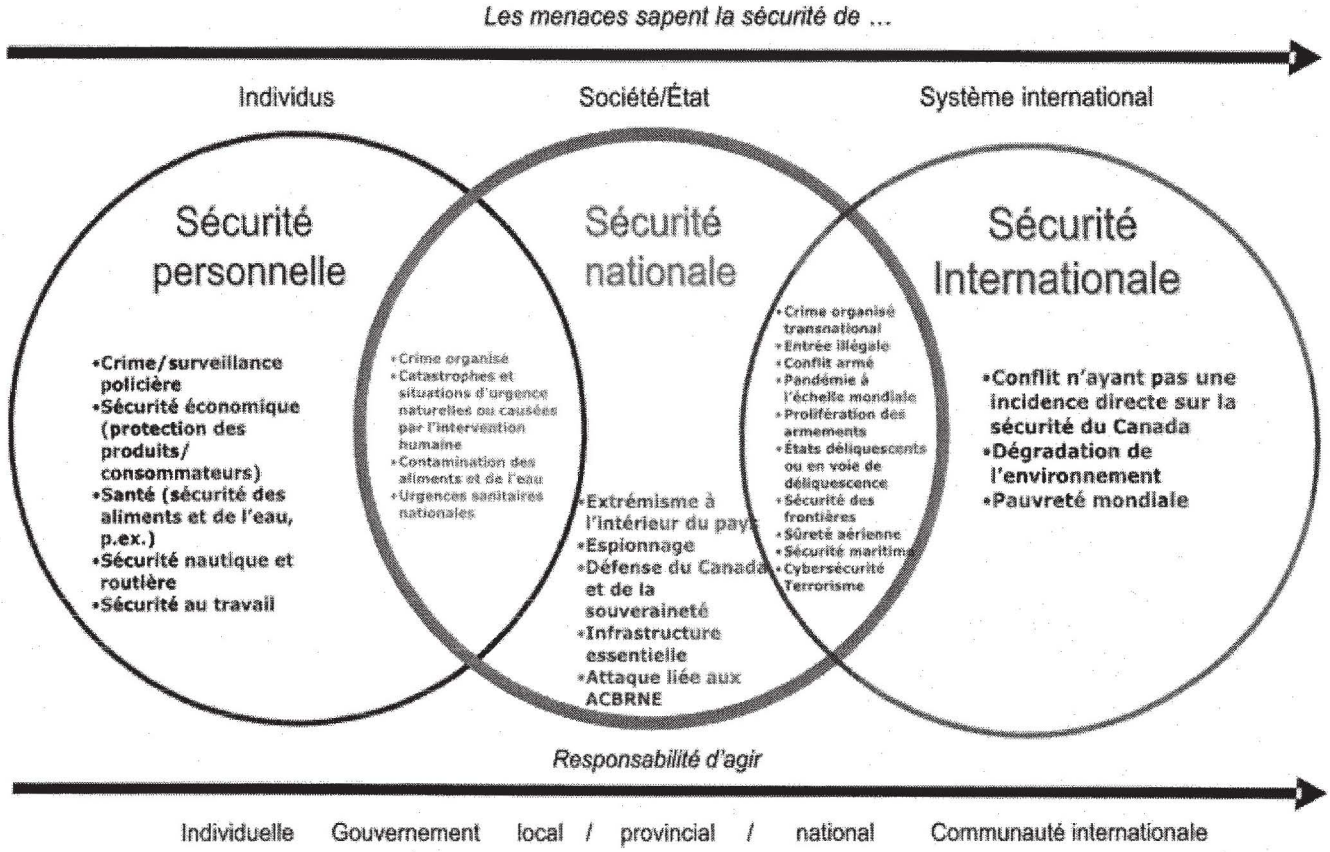
provincial relations and the limits on the independent international authority of the federal government. This is an opportunity for pragmatism or for constitutional idealism. »[10] Nous tenterons de déterminer, en analyse de la politique de sécurité nationale de 2002, si le gouvernement central a fait le choix du pragmatisme ou de l'idéalisme. Il est à noter que la présente analyse ne tiendra pas compte de l'*Énoncé de politique international du Canada* d'avril 2005.

### 5.2.1 Orientation stratégique de la nouvelle politique de sécurité nationale

La politique canadienne retient comme objectif central celui de conjurer les menaces qui risquent de miner la sécurité de l'État ou de la société. Pour l'atteindre, elle favorise la coordination de tous les acteurs impliqués : « Ces menaces ne peuvent généralement être écartées que par une action concertée, parce que les individus, les collectivités ou les provinces n'ont pas la capacité d'y faire face par leurs propres moyens. »[11] Dans un environnement international contemporain symbolisé par l'adéquation entre les intérêts en matière d'intégrité individuelle et les objectifs stratégiques internationaux, la sécurité nationale canadienne devient donc étroitement liée aux sphères de la sécurité personnelle et de la sécurité internationale. C'est cette mixité qui rend nécessaire la coordination des stratégies gouvernementales permettant de répondre efficacement à un large éventail de menaces généralement interdépendantes.

---

[10] FELDMAN, Elliot J. and Lily GARDNER-FELDMAN, « Canada », In *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 206.
[11] GOUVERNEMENT DU CANADA, supra, Note 8, p. 3.




Source : GOUVERNEMENT DU CANADA, Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale, Ottawa, avril 2004.

Comme nous pouvons le constater au regard du graphique qui précède, l'énumération des acteurs qui ont la responsabilité d'agir en raison de cette interdépendance implique un rôle prépondérant des provinces en ce qui concerne trois facettes essentielles de la sécurité nationale : la sécurité des individus, de la société et de l'État. On note également que ces responsabilités se prolongent vers la sécurité internationale en raison de leurs compétences partagées dans plusieurs secteurs d'activité qui étaient autrefois l'apanage exclusif du gouvernement central. Le rôle des provinces sera particulièrement sollicité eu égard aux menaces à la sécurité nationale auxquelles la politique canadienne veut répondre. À cette perspective théorique doit s'ajouter, devant la complexité des menaces à la sécurité nationale, l'élaboration de mécanismes de coordination favorisant leur participation effective et la mise en place d'un système fonctionnant d'une façon totalement intégrée :

> En raison de l'évolution des menaces à l'égard des Canadiens, le gouvernement *doit adopter une approche entièrement intégrée* pour que les questions et les renseignements ne s'échappent pas des différentes parties de notre système de sécurité. Tous les partenaires clés – provinces, territoires, communautés, intervenant de première ligne, secteur privé et Canadiens – doivent être reliés à ce système.[12] (Nos italiques)

Pour atteindre cet objectif et ainsi procéder à une évaluation globale et opportune des renseignements provenant de nombreuses sources, le gouvernement central annonce la création d'un centre d'évaluation intégrée des menaces. Toutefois, malgré la nécessité exprimée de relier tous les partenaires au système, la participation des provinces se limite à recevoir l'information que le gouvernement fédéral leur communiquera. En effet, leur rôle consiste à répondre aux incidents et à gérer leurs conséquences puisque dans les faits, elles sont exclues des trois autres composantes du système. Le gouvernement central s'engage à fournir davantage d'information sur les menaces, mais ne prend aucun engagement concernant la participation des provinces à leur évaluation, à la gestion du système de protection et de prévention, ainsi qu'à l'évaluation et la surveillance du système. D'ailleurs, la seule mesure concrète identifiée pour accroître la coopération – et établir en conséquence de « vigoureuses pratiques de collaboration » entre les fonctionnaires – concerne le regroupement des centres d'opérations d'urgence fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux, lorsque c'est possible. On remarque donc que les possibilités d'action sont limitées et que le gouvernement central a privilégié une approche préservant la centralisation plutôt que favorisant une intégration plus poussée des acteurs étatiques. Il reste alors à vérifier si cette approche a également été retenue dans l'élaboration des secteurs stratégiques d'intervention.

---

[12] Idem, p. 11-12.

### 5.2.2 Les secteurs stratégiques d'intervention

#### 5.2.2.1 Le renseignement

S'il est un domaine où les ministères et organismes doivent collaborer étroitement et, le cas échéant, partager l'information utile dont ils disposent, c'est bien celui du renseignement. Pour favoriser ce partage, la politique propose une structure grâce à laquelle les résultats d'une analyse intégrée puissent être rapidement transmis à ceux qui en ont besoin pour agir : « Nous ne pouvons permettre que des silos organisationnels entravent notre capacité de repérer, pour y réagir, les menaces à la sécurité du Canada. »[13] Cet intérêt à partager l'information est toutefois défini de façon unidirectionnelle. Le centre d'évaluation intégrée des menaces se chargera de l'analyse de l'information et de communiquer les résultats de cette analyse aux instances compétentes. La participation des provinces se limite donc à appliquer les conclusions de cet organisme central. La marge de manœuvre des provinces dans ce « domaine d'une importance primordiale » est donc restreinte. Elle ne reconnaît pas non plus aux provinces la possibilité d'agir en fonction de leurs intérêts en refusant d'adopter une gestion véritablement intergouvernementale du renseignement.

#### 5.2.2.2 Planification et gestion des opérations d'urgence

Les situations d'urgence complexes et les conséquences auxquelles le gouvernement canadien fait face dépendent de plusieurs facteurs, notamment de l'intervention presque simultanée de nombreux ministères et gouvernements, souvent dans plus d'un pays. Cette complexité s'ajoute à l'existence d'une approche canadienne héritée de la Guerre froide :

> Ce système d'intervention d'urgence repose sur une division très décentralisée et disséminée des responsabilités entre les premiers

[13] Idem, p. 20.

> intervenants, les provinces et les territoires, ainsi qu'entre les ministères fédéraux responsables. Actuellement, il est impératif d'implanter un système national de soutien intégré plus moderne pour les premiers intervenants. [...] L'interopérabilité des politiques, des systèmes et du personnel compte aussi parmi les principaux défis à relever.[14]

Cette nécessité de moderniser le système s'apparente à un exercice de centralisation des pouvoirs au sein d'un organisme fédéral de gestion des urgences. Pourtant, le gouvernement central reconnaît du même souffle qu'il n'assume qu'un rôle d'appui aux provinces et aux premiers intervenants. Dans son plan de modernisation, la politique canadienne cherche donc à combler les lacunes les plus importantes, d'une part, et à moderniser le système national de gestion des urgences en collaboration avec ses partenaires, d'autre part. Nous croyons que ces deux éléments sont contradictoires puisque la modernisation du système semble davantage tributaire de l'élimination de la décentralisation et de la dissémination des responsabilités que de la mise en place de mesures de collaboration accrue à travers un réseau intégré. En fait, la lacune la plus importante soulignée dans la politique concerne la capacité du système de gérer les urgences sur le plan de la coordination stratégique globale.[15] Au même effet, le gouvernement central s'engage seulement à consulter ses partenaires dans l'examen et la modernisation du cadre législatif des activités gouvernementales de gestion des mesures d'urgences.[16] Cette consultation est nettement insuffisante dans un secteur d'activités traditionnellement de compétences provinciales.

Au même effet, l'une des premières mesures prises par le gouvernement central à la suite des événements du 11 septembre 2001 a été de favoriser une coopération accrue entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans les situations d'urgence, ainsi que lors de grands exercices pour préparer les services d'urgence. Toutefois, cette coopération ne se répercute pas sur toutes les étapes d'une gestion efficace des urgences, soit la prévention, la capacité d'intervention, la détection, la réaction, l'atténuation, le rétablissement et l'évaluation. D'ailleurs, le gouvernement central a conservé une

[14] Idem, p. 24.
[15] Idem, p. 27.
[16] Idem, p. 27.

approche traditionnelle de la gestion de la sécurité et des urgences en adoptant plusieurs mesures spécifiques visant à accroître les moyens des forces canadiennes en matière de capacité d'intervention et d'appui dans les situations d'urgence.[17] L'adoption de ces mesures va à l'encontre de nos constatations sur l'importance des forces policières et le rôle secondaire des Forces armées dans la gestion des urgences civiles.

Nous sommes toutefois d'accord avec le constat que la coordination nationale souffre de l'absence d'un régime efficace de gouvernance fédérale-provinciale-territoriale ainsi que du manque de normes et de priorités établis d'un commun accord. En ce sens, l'idée d'établir un forum permanent de haut niveau en matière d'urgence semble être une voie prometteuse.[18] Il ne faut toutefois pas que cette proposition serve uniquement à renforcer les mécanismes de planification des organismes fédéraux, ce qui pourrait correspondre à un exercice de centralisation verticale sous couvert de modernisation. Cette conclusion s'applique également à l'amélioration des capacités nationales sur le plan de la protection des infrastructures essentielles.

#### 5.2.2.3 Urgences touchant la santé publique

Les menaces qui touchent à la santé publique sont nombreuses et complexes. La politique propose donc d'aborder les urgences en la matière d'une manière qui dépasse largement l'échelle locale ou nationale : « Dans cette démarche, il faut en outre chercher continuellement à inclure la dimension de la santé publique dans le débat en cours sur la sécurité nationale. »[19] La gestion de ces menaces n'est pas simple en raison du chevauchement des compétences, ce qui explique que l'un de ses défis inhérents soit de préciser les pouvoirs législatifs, les rôles et les responsabilités des diverses administrations.[20] Toutefois, lorsqu'on analyse la liste des réalisations clés du

[17] Idem, pp. 25-26.
[18] Idem, p. 28.
[19] Idem, p. 31.
[20] Idem.

gouvernement central, on remarque qu'aucune ne concerne spécifiquement cet exercice de précision. On note donc que sa principale préoccupation est de coordonner la réaction nationale des services de santé publique lors de catastrophes et de situations d'urgence, ce qui relève davantage de la centralisation des processus décisionnels que de la coordination d'acteurs interdépendants. Il reste à attendre les conclusions des consultations visant à examiner comment améliorer la collaboration intergouvernementale en matière de santé publique et à déterminer quel devrait être le mandat de l'agence fédérale. Nous aurons alors une idée plus précise du caractère véritable des mesures de coordination proposées. Les résultats se font toujours attendre. Nous remarquerons pour l'heure que ces mesures semblent davantage participer, au niveau intergouvernemental, d'une gestion verticale « en silos » qu'à une gestion intergouvernementale privilégiant la collaboration accrue entre les paliers de gouvernement.

#### 5.2.2.4 Sécurité des transports

Un système de transport bien développé étant primordial à la prospérité économique, il importe de faire davantage pour protéger cette infrastructure essentielle. Pour y arriver, une collaboration efficace avec les administrations provinciales et municipales s'avère nécessaire. Toutefois, la collaboration proposée par la politique se limite à arrêter une stratégie visant à protéger les infrastructures essentielles en général.[21] Il manque une vision d'ensemble, puisque les propositions du gouvernement central sont pour le reste orientées vers des compétences pour lesquelles il ne reconnaît pas le pouvoir d'action des provinces. Le Canada envisage ainsi son implication en matière de sécurité des transports à travers la coopération internationale, principalement au niveau continental, mais ne détermine pas les responsabilités des provinces dans la mise en place d'un système efficace et sécuritaire. Cette position va également à l'encontre des intérêts des provinces

[21] Idem, p. 43.

puisqu'elle ne reconnaît par leurs compétences en matière de transport à l'intérieur de leurs frontières.

#### 5.2.2.5 Sécurité à la frontière

À l'instar des mesures proposées dans la gestion des transports, la gestion de la frontière est un domaine de compétence que le gouvernement considère comme étant de son ressort exclusif. La seule implication des provinces est encore une fois au niveau du partage de l'information avec les équipes intégrées sur la sécurité nationale que la GRC a établi dans des endroits névralgiques.[22] Ce partage vise à améliorer la capacité d'intervention des membres des équipes, à favoriser l'application de la loi et à aider les partenaires dans la gestion de leurs autres responsabilités. Ce manque de précision nuit à l'esprit de collaboration qui devrait être présent dans tous les secteurs stratégiques de la politique de sécurité nationale. De plus, aucun engagement n'est pris sur le plan de l'immigration – pourtant une compétence partagée avec les provinces – et ce, malgré l'importance relative de ce champ d'action dans les mesures proposées pour améliorer la gestion de la frontière. La gestion est encore une fois concentrée au sein du gouvernement central et rien n'est proposé pour la rendre intergouvernementale.

#### 5.2.2.6 Sécurité internationale

La politique internationale canadienne, en ce qui a trait à la sécurité, sera centrée sur une approche de plus en plus intégrée en matière de défense, de diplomatie et de développement.[23] Cette orientation est caractéristique de l'interdépendance des acteurs qui participent à préserver la sécurité nationale. Toutefois, dans la politique de 2004, l'accent est mis sur la défense comme moteur de notre sécurité nationale, tant contre les

[22] Idem, p. 47.
[23] Idem, p. 53.

menaces militaires extérieures que dans la protection des menaces intérieures, qu'elles soient accidentelles ou intentionnelles. Ce deuxième élément est en contradiction de l'évolution récente du concept de sécurité nationale, en plus de limiter le rôle des provinces. D'ailleurs, le seul engagement du gouvernement central quant à leur participation concerne le rétablissement de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement dans les États déliquescents ou en déliquescence. Ainsi, le gouvernement, sur le plan civil, facilitera les contributions de l'ensemble de ses partenaires, notamment les provinces.[24] Nous considérons cet engagement peu ambitieux en regard des défis à relever.

### 5.2.3 Bilan

La première politique canadienne de sécurité nationale favorise une approche intégrée pour écarter les menaces actuelles et futures. Toutefois, tant dans la mise en place d'un système de sécurité intégré que dans l'élaboration des secteurs stratégiques d'intervention, cette nécessité exprimée ne se concrétise pas. En effet, les engagements se limitent principalement à faciliter le partage de l'information et à mettre en place des organismes centraux de coordination. Ainsi, pour atteindre ses objectifs, le gouvernement central reconnaît l'importance de la contribution, selon des mécanismes de coordination préétablis, de plusieurs partenaires clés, notamment les provinces, cette nécessité de coordonner l'action des différents acteurs impliqués étant particulièrement apparente dans l'orientation stratégique privilégiée. Malgré tout, cette reconnaissance du rôle des provinces confirme notre position à l'effet que les entités fédérées doivent participer plus activement, dans le contexte sécuritaire actuel, dans la gestion de la sécurité nationale.

Par ailleurs, cette marge de manœuvre plus importante que nous désirions rencontrer lors de notre analyse des politiques de sécurité nationale est accordée aux provinces, en collaboration avec les autres paliers de gouvernement, pour ce qui touche à la

[24] Idem, p. 58.

planification et la gestion des urgences. On note toutefois un désir de centralisation des processus décisionnels sous le couvert de la modernisation du système national. Nous considérons donc que l'importance accordée aux provinces en la matière est avant tout le résultat de la « nécessité », puisque ce secteur d'activités est traditionnellement de responsabilité provinciale. Ce constat explique également la place limitée accordée aux provinces dans les secteurs stratégiques d'intervention que le gouvernement central considère de sa compétence exclusive, ce que nous considérons en contradiction de l'évolution récente du concept de sécurité nationale. En conséquence, malgré l'intérêt stratégique de coordonner les activités des différents paliers de gouvernement et de formaliser l'implication des provinces en matière de sécurité nationale, les mécanismes de coordination élaborés dans la nouvelle politique canadienne demeurent limités et permettent difficilement de confirmer le rôle des provinces dans la pratique, préservant ainsi leur espace péri-constitutionnel d'action.

## 5.3 *The National Security Strategy of the United States of America*[25]

Depuis la fin de la Guerre froide et la chute de l'empire soviétique, l'environnement international a connu une transformation profonde. Cette transformation a pris une nouvelle tangente à la suite des évènements du 11 septembre 2001, qui ont révélé que l'environnement international était toujours aussi complexe et dangereux.[26] Ces évènements ont également démontré les limites des réponses militaires classiques aux défis sécuritaires modernes engendrés par les menaces asymétriques. Ainsi, pour assurer la défense des intérêts nationaux contre ces menaces, la nouvelle politique de sécurité nationale du gouvernement américain propose de tirer profit de tous les outils de son

[25] THE WHITE HOUSE, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, September 2002, 31 p.
[26] Idem, p. 13.

arsenal : puissance militaire, sécurité intérieure, forces policières, renseignement et gestion des filières financières.[27]

Pour s'assurer que la défense de la nation contre ses ennemis demeure la première responsabilité du gouvernement fédéral américain, l'administration Bush a ainsi procédé à la plus importante réorganisation gouvernementale depuis la fin de la II^e Guerre mondiale. Centrée sur le Département de la Sécurité intérieure, cette réorganisation englobe tous les paliers de gouvernement et nécessite la collaboration du public et du secteur privé.[28] Pour cette raison, les États-Unis, à chaque fois que c'est possible, vont compter sur les organisations régionales et sur les responsabilités des États pour rencontrer leurs obligations dans la lutte contre le terrorisme.[29]

On remarque donc l'émergence de la sécurité intérieure dans l'établissement d'une réponse efficiente aux défis que pose la nouvelle réalité mondiale à la sécurité nationale américaine. Cet apport, jumelé à l'ajout de la croissance économique mondiale comme élément participant à la sécurité nationale, a pour effet de favoriser la participation des États à l'édifice sécuritaire : « A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. »[30] Cette phrase qui introduit un chapitre central de la politique, démontre l'interdépendance entre l'ouverture économique et la sécurité nationale. Cette préoccupation économique de la politique américaine devrait normalement permettre aux États américains, en raison de leurs compétences constitutionnelles et de l'importance de leurs responsabilités en la matière, de participer activement à sa mise en œuvre.

Toutefois, la seule initiative qui correspond à cette coordination nécessaire se réfère au partenariat entre l'exécutif et le Congrès pour adopter des traités économiques, tant au niveau bilatéral, que régional et international. Cette coordination horizontale permettra

---

[27] Idem, p. ii.
[28] Idem, p. 6.
[29] Idem, p. 7.
[30] Idem, p. 17.

aux États de faire connaître leurs préoccupations par le jeu de leur représentation au Congrès, mais leur enlève la possibilité de participer directement à la négociation de ces ententes, au détriment de leurs intérêts propres. Considérant que l'économie de marché et le commerce sont des priorités de la stratégie de sécurité nationale américaine, les États doivent avoir une place de choix dans l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes qui permettront d'atteindre ces priorités. D'ailleurs, une gestion efficace de l'interaction nécessaire entre la croissance économique et la sécurité nationale devrait reconnaître l'horizontalité intergouvernementale afin de permettre la participation active des États.

### 5.3.1 La transformation des institutions sécuritaires

« The major institutions of American national security were designed in a different era to meet different requirements. All of them must be transformed. »[31] Cette introduction permet de cibler les difficultés institutionnelles auxquelles font face les États-Unis depuis les évènements du 11 septembre 2001. Toutefois, au lieu de tenir compte de la transformation du concept de sécurité nationale, la politique de 2002 propose plutôt de maintenir la prédominance de la puissance américaine en renforçant ses capacités militaires. Cette réaffirmation du rôle central des Forces armées nuit à la mise en place de mécanismes de coordination entre le gouvernement central et les États en limitant leur importance dans la gestion des enjeux sécuritaires modernes. De plus, aucune information n'est fournie concernant la création du département de la Sécurité intérieure, ce qui limite davantage le rôle effectif des États. En effet, l'intégration des responsabilités de plusieurs organismes devrait favoriser la coordination avec les États en raison de leurs compétences dans plusieurs domaines touchés par cette réforme.

Outre les Forces armées, la réorganisation proposée interpelle aussi la diplomatie américaine et la communauté de renseignement, mais les dispositifs proposés laissent peu de place aux États, à l'exception du partage d'information entre les organismes

[31] Idem, p. 29.

responsables de leur cueillette et de leur application. Ce partage favorise donc la participation des États, par l'action de leurs forces de l'ordre, mais rien n'est mentionné, à l'instar de la situation qui prévaut au Canada, concernant une participation accrue dans d'autres facettes de ces deux activités. Également, aucune mention n'est faite de l'engagement éventuel des Gardes nationales dans les réponses aux défis du nouvel environnement sécuritaire, ce qui limite les perspectives de participation d'un acteur important de l'action internationale sécuritaire des États.

### 5.3.2 Bilan

La stratégie de sécurité nationale offre une possibilité de participation restreinte aux États américains dans l'élaboration et la mise en œuvre du nouvel édifice sécuritaire qu'elle propose. En fait, elle contient une seule référence directe à leurs champs de compétence, mais sans préciser la nature de leur participation. Si on ajoute le rôle effacé du Congrès, on remarque alors une marge de manœuvre doublement limitée. Cette situation est symptomatique de la définition du concept de sécurité nationale retenue par les autorités américaines. Elle demeure, nonobstant les postulats de transformation de l'environnement international, orientée vers la préservation du rôle central et de la puissance absolue des Forces armées. La politique discute toutefois de l'importance de la croissance économique dans l'atteinte des objectifs sécuritaires nationaux, mais l'absence de mention des responsabilités constitutionnelles des États a pour effet d'affecter encore davantage leur participation, malgré toute la marge de manœuvre que le gouvernement central pourrait leur accorder dans son application. D'ailleurs, à cet égard, Watts affirme que dans les fédérations où il y a séparation des pouvoirs législatifs et exécutifs au niveau de chaque ordre de gouvernement, comme c'est le cas aux États-Unis, les canaux des relations intergouvernementales sont plus dispersés.[32]

---

[32] WATTS, Ronald L., *Comparaison des régimes fédéraux*, 2e éd., Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 60-61.

On peut comprendre cette propension des autorités américaines à privilégier la puissance militaire, au détriment des autres facettes de la sécurité nationale, si on applique un raisonnement « national » comme l'ont fait les autorités canadiennes dans leur délimitation des sphères de sécurité locale, nationale et internationale. En effet, tandis que la politique canadienne repose essentiellement sur la sécurité nationale – une sphère d'activité comprenant également des secteurs appartenant aux sphères locale et internationale, soit le crime organisé, les catastrophes naturelles, les urgences sanitaires, – la politique américaine se limite presque exclusivement aux activités internationales, ce qui implique des interventions limitées tels des conflits armés. Considérant que l'essentiel de la marge de manœuvre des provinces canadiennes était le résultat de leurs responsabilités dans les sphères locale et nationale d'activités, on comprend mieux, en regard de l'orientation stratégique de la politique américaine, que le rôle des États américains soit presque inexistant.

## 5.4 Ley de Seguridad nacional

L'équivalent mexicain des politiques de sécurité nationales canadienne et américaine n'a pas encore été adopté, en date du 6 septembre 2007, mais le processus d'élaboration est toujours en cours. La *Loi sur la sécurité nationale* a été votée par le Congrès fédéral le 31 janvier 2005.[33] Cette adoption a été suivie le 2 février 2005, en conformité avec l'article 12 de cette loi, de la création du *Conseil de Sécurité nationale*, une instance délibérative dont le mandat est d'établir et d'articuler la politique de sécurité nationale mexicaine.[34] Le Conseil est composé, en plus du Président de l'exécutif fédéral – le Président mexicain, qui préside aussi le Conseil –, des responsables de nombreux ministères fédéraux, notamment ceux de la Défense nationale, de la Sécurité publique, de l'Action gouvernementale, de l'Habitation et des Finances, de la Fonction publique, des

[33] *Ley de Seguridad nacional*, Diario Oficial de la Federación, publiée le 31janvier 2005.
[34] *Ibid.*, art. 13.

Communications et des Transports, des Relations extérieures, ainsi que le Procureur général et le directeur général du *Centre de renseignement et de sécurité nationale*.[35]

Le gouvernement central, en créant cette nouvelle structure, offre une orientation nouvelle aux organismes qui œuvrent en la matière. Ainsi, il a orienté ses activités de façon à améliorer l'état de droit et à fortifier les mécanismes de coordination et de collaboration entre les organismes responsables des trois niveaux de gouvernement, afin d'identifier efficacement les risques et les menaces à sa sécurité nationale.[36] Cette orientation s'est concrétisée le 14 février 2005 par la signature, entre les gouvernements fédéral et des États, d'ententes administratives portant sur la sécurité publique.[37]

Pour l'analyse qui va suivre, faute de pourvoir interpréter une politique définitive, nous vérifierons les mesures législatives qui favorisent la coordination entre les autorités qui sont chargées de préserver la sécurité nationale. Cette coordination, en respect des champs de compétence de chacun, est d'ailleurs l'un des objectifs visés par le gouvernement central avec l'adoption de cette loi.[38]

### 5.4.1 Les modifications du concept

La *Loi sur la sécurité nationale* énonce que la sécurité nationale est l'ensemble des principes, normes, valeurs, personnes, organisations et processus qui ont pour objet immédiat et direct de maintenir l'intégrité, la stabilité et la permanence de l'État mexicain, se basant sur les considérations suivantes : la préservation de la souveraineté, de l'indépendance nationale et de la défense du territoire; le maintien de l'ordre constitutionnel et la fortification des institutions démocratiques; l'unité nationale, la

---

[35] *Ibid.*, art. 12.
[36] PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Quinto informe de gobierno 2005*, p. 372, http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/docs/escrito/pdf/M367-379.pdf
[37] PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Instala Fox Consejo de Seguridad*, 2 février 2005, http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/153044/default.htm
[38] *Ley de Seguridad nacional*, art. 1(2).

cohésion social et la protection de la vie et des droits humains; la défense légitime des intérêts vitaux de l'État mexicain relativement à sa politique étrangère; et la préservation de la démocratie, fondée dans le développement social et politique du pays et des ses habitants.[39]

Cette loi poursuit les modifications conceptuelles à la sécurité nationale entreprises dans les années 1980 et amorcées avec le *Plan national de développement 1983-1988*.[40] Ainsi, partant d'une fonction essentiellement militaire, elle se transforme progressivement pour devenir, finalement, avec le *Plan national de développement 1989-1994*[41], un principe plus élaboré où l'équilibre recherché trouve son application dans la participation de tous les acteurs étatiques.[42] Cette dernière modernisation est critiquable puisqu'elle remet entre les mains du Président la responsabilité ultime en la matière, ce qui rend davantage obligatoire la coordination prévue depuis le plan de 89-94.[43]

Ces critiques furent d'abord atténuées avec l'adoption, en 1995, de la *Loi portant le Système national de sécurité publique*, dont les réformes proposent une définition plus vaste du concept reposant sur la coordination comme stratégie soutenant sa construction et son fonctionnement.[44] Ces critiques furent définitivement mises de côté avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement Fox avec l'adoption de la *Loi sur la sécurité nationale* et les modifications des fonctions législatives des services de renseignement pour en faire un organisme civil.[45] Cette loi définit de manière formelle, pour la première fois dans l'histoire mexicaine, les concepts de sécurité nationale et des menaces qui l'affectent, les

---

[39] *Ibid.*, art.3.
[40] *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Diario Oficial de la Federación, 1983.
[41] *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Diario Oficial de la Federación, 1989.
[42] MARTÍNEZ SERRANO, Alejandro, *¿QUE ES LA SEGURIDAD NACIONAL?*, mai 2001, http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html
[43] OLIVA POSADA, Javier, commentaire proposé dans le cadre de la conférence *Seguridad Nacional*, tenue le 4 avril 2005, http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=1276
[44] *Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública*, Diario Oficial de la Federación, publiée le 11 décembre 1995, art. 1.
[45] EHRLICH MARTÍNEZ, Christian Joaquín, *Seguridad Nacional en México : Definiendo el Concepto y las Amenazas*, 2005, p. 7, http://www.defesanet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf

élargissant et les interprétant désormais de manière apolitique, laissant de côté les préoccupations traditionnelles de l'action gouvernementale en la matière.[46]

La *Loi portant le Système national de sécurité publique* constitue ainsi un guide de travail commun pour la prise de décisions prioritaires et immédiates par toutes les organisations de sécurité publique et un outil de coordination, dans le sens d'un profond « exercice fédéraliste »[47] et dans le respect absolu des compétences respectives des organismes qui interviennent dans le système national.[48] Elle met en place un conseil de coordination, de planification et de supervision dans chaque État qui regroupe les représentants des organismes de l'État, ainsi que les représentants fédéraux qui détiennent des responsabilités en matière de sécurité publique.[49] Le conseil ainsi créé détient également la compétence pour conclure des accords, des programmes spécifiques et des ententes en relation avec ses autres compétences en matière de collaboration en sécurité publique.[50]

Cette réforme doit également être interprétée en relation avec les modifications constitutionnelles adoptées en 1994 et qui portent sur les compétences en matière de sécurité publique. En effet, les deux derniers paragraphes de l'article 21 réaffirment que la sécurité publique est de compétence partagée entre les trois paliers de gouvernement, ainsi que le respect des principes de coordination prévues par la loi établissant le *Système national de sécurité publique*, en plus d'offrir toute la légitimité nécessaire à aux ententes de sécurité publique.[51] À cet égard, le Congrès fédéral détient désormais la capacité pour

---

[46] Idem, p. 8.
[47] CONSEJO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, *Antecedentes*, http://cesp.tamaulipas.gob.mx/interiores/historia.htm
[48] Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, art. 5.
[49] *Ley del sistema de seguridad pública del Estado de Nuevo León,* Periódico Oficial del Estado, publiée le 24 mai 1996, art. 8. Le conseil regroupe notamment les représentants des organismes de l'État (le Gouverneur, qui préside le Conseil ; le Président de la Cour Suprême ; le Président de la Commission sur la Sécurité publique du Congrès ; le Secrétaire-Général du gouvernement ; le Procureur-Général ; le Directeur-Général de la Sécurité publique ; le Directeur-Général des Services sociaux ; ainsi que les préfets des municipalités), en plus des représentants du gouvernement fédéral de l'État (Ministère de l'Administration publique, Ministère de la défense nationale, Ministère de la Marine, Ministère de la Sécurité publique et le Procureur-Général).
[50] *Ibid.*, art. 9, section IV.
[51] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, modifications publiées le 31 décembre 2004., art. 21.

adopter des lois établissant les mécanismes de coordination et pour l'organisation, le fonctionnement, la sélection, la promotion et la reconnaissance des organismes de sécurité publique qui font partie du système fédéral.[52] Le Congrès détient la même capacité, en matière de protection civile[53], depuis les modifications constitutionnelles de 1999[54], et de sécurité nationale[55], depuis les modifications de 2004[56].

D'autre part, la *Loi établissant le Système national de sécurité publique* prévoit cette possibilité de conclure des ententes dès que les compétences constitutionnelles sont partagées par plusieurs paliers de gouvernement.[57] Elle crée également un conseil fédéral comprenant les secrétaires de la Sécurité publique, des Communications et des Transports, de la Défense nationale et de la Marine, ainsi que le Procureur général, le secrétaire exécutif du Système national de sécurité publique et les Gouverneurs des États.[58] Ce conseil est notamment responsable de la réalisation de programmes de coopération internationale en matière de sécurité publique, conjointement avec les entités et organismes compétents.[59]

Cette réforme est aujourd'hui complète, avec la création du secrétariat fédéral de Sécurité publique, ce qui permettra une coordination accrue avec les organismes spécialisés des États, visant ainsi un travail d'équipe plus efficace et le partage d'information et de stratégie.[60] Le secrétariat aidera à cet égard à la réalisation de l'objectif de la loi concernant la disponibilité, l'échange et la systématisation de l'information entre les trois paliers de gouvernement.[61]

---

[52] *Ibid.*, art. 73, section XXIII.
[53] *Ibid.*, art. 73, section XXIX-I.
[54] *Ibid.*, modifications publiées le 28 juin 1999.
[55] *Ibid.*, art. 73, section XXIX-M.
[56] *Ibid.*, modifications publiées le 5 avril 2004.
[57] *Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública*, art. 4.
[58] *Ibid.*, art. 12.
[59] *Ibid.*, art. 15, section VI.
[60] PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Initiative de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*, mars 2004, http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=106&art_id=90
[61] *Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública*, art. 25.

### 5.4.2 Les compétences liées au concept de sécurité nationale

Pour mettre en œuvre la définition retenue par la Loi *sur la sécurité nationale*, le gouvernement est appelé à créer des institutions formelles qui devront identifier les menaces à combattre et les mécanismes à suivre, de manière à ce que leurs actions demeurent dans leurs sphères de compétences respectives.[62] Cette volonté de concertation est surtout représentative des efforts déployés dans la réforme des services de renseignement et la création du *Conseil national de sécurité nationale*. En effet, la « défense de la vie des Mexicains » représente un travail commun des trois paliers de gouvernement, lequel correspond davantage à la protection de la vie de chaque individu qu'à la préservation de la sécurité nationale à proprement parlé, retenant ainsi une définition élargie du concept et diversifiant les acteurs impliqués.[63] D'ailleurs, on remarque à la lecture des différentes menaces à la sécurité nationale, que celles-ci relèvent davantage de la sécurité publique que de la sécurité nationale, ce qui a pour effet de rendre obligatoire la participation des États et des municipalités mexicaines à leur gestion.[64] L'exécutif fédéral conserve toutefois sa prérogative de déterminer les politiques gouvernementales en matière de sécurité nationale et d'adopter les lignes directrices devant orienter l'action des autorités qui font partie du Conseil de sécurité nationale.[65]

La loi ne définit pas ses champs d'application, mais détermine plutôt les menaces à la sécurité nationale qu'elle vise à éliminer. Cette énumération négative nous renseigne sur l'interprétation mexicaine de ce concept. La loi énonce, à son article 5, une liste exhaustive de menaces comprenant notamment l'espionnage, le sabotage, le terrorisme, la rébellion, la trahison et le génocide. La loi identifie également comme menaces les actes d'interférence étrangère, contre la sécurité de l'aviation, à l'encontre du personnel diplomatique, contre les activités de renseignement, visant les infrastructures essentielles

---

[62] EHRLICH MARTÍNEZ, supra, Note 45, p. 9.
[63] Idem, p. 10.
[64] LA CRISIS, *Análisis de la iniciative de Ley de seguridad nacional : Observaciones al proyecto de Ley de seguridad nacional*, http://www.lacrisis.com.mx/seguridadnacional.htm
[65] *Ley de Seguridad nacional*, art. 2.

ou stratégiques, ainsi que le commerce illicite d'armes de destruction massive. Finalement, la loi précise que les activités qui peuvent avoir des répercussions sur l'unité nationale sont aussi une menace à la sécurité nationale. La gestion de ces diverses menaces nécessitant la participation des États dans un cadre intégré, la loi prévoit les mécanismes de coordination que le gouvernement central juge approprié.

### 5.4.3 Les mécanismes de coordination

La loi prévoit la création d'un *Centre de renseignement et de sécurité nationale* dont le directeur général siège sur le *Conseil de sécurité nationale*. L'une de ses responsabilités est d'établir des mécanismes de coopération interinstitutionnelle avec les organismes publics fédéraux, les autorités fédérales, les États et les municipalités, ainsi que les organismes qui relèvent de ces derniers, le tout en respect de leurs compétences respectives.[66] Le secrétariat exécutif du *Conseil de sécurité nationale* est quant à lui chargé de la négociation et de la conclusion des ententes de collaboration avec les États.[67]

Le respect des compétences des autorités qui participent en collaboration à préserver la sécurité nationale est un élément central de la loi. En fait, le premier article du chapitre portant sur les mécanismes de coordination traite de ce respect nécessaire.[68] On remarque toutefois que le respect des compétences des États est doublement limité, même si leur champ d'action semble a priori plus étendu que celui des États américains et des provinces canadiennes. D'abord, l'exercice des compétences des États est restreint à un cadre préétabli où ils voient leur participation se limiter à fournir de l'information de nature locale, à collaborer avec les autorités fédérales à l'élaboration de politiques, d'actions et de programmes, à conclure des ententes de collaboration et, finalement, à promouvoir la participation des municipalités aux politiques, aux actions et aux

[66] *Ibid.*, art. 19, para VI.
[67] *Ibid.*, art. 25(1)
[68] *Ibid.* art. 23.

programmes adoptés.[69] Ensuite, cette disposition réfère explicitement aux articles 117 à 119 de la Constitution mexicaine, articles qui énoncent les compétences des États en matière de relations internationales.[70] Par ailleurs, lorsque les menaces à la sécurité nationale sont imminentes et concrètes, les États, indépendamment des ententes conclues et de leur autonomie constitutionnelle, doivent se soumettre aux impératifs de la loi et fournir l'information à leur disposition.[71] Cette obligation s'étend aussi à la divulgation d'information nécessaire au Conseil pour accomplir ses fonctions.[72]

### 5.4.4 Bilan

La centralisation de la fédération mexicaine limite les perspectives internationales des États, malgré que les contradictions apparentes de la situation mexicaine offrent une certaine marge de manœuvre aux États. Toutefois, avec l'adoption de la *Loi sur la sécurité nationale*, cette ambiguïté semble de nouveau s'interpréter en fonction de la centralisation des pouvoirs. En effet, la loi prévoit la participation des États à la préservation de la sécurité nationale en favorisant la conclusion d'ententes sur la collaboration que cette participation implique, mais en déterminant de façon restrictive les paramètres de cette participation, elle impose des limites supplémentaires à l'action internationale des États. Ainsi, comme le souligne Fry, on note une absence complète de discussions dans le système fédéral mexicain.[73] En effet, les caractéristiques du système mexicain le rapprochent théoriquement du fédéralisme coopératif, mais dans la pratique, ils finissent encore par conforter le pouvoir fédéral, au détriment des États, portant ainsi préjudice au fédéralisme lui-même.[74]

---

[69] *Ibid.* art. 25(1) et 65.
[70] *Ibid.*, art. 67.
[71] *Ibid.*, art. 26.
[72] *Ibid.*, art. 28.
[73] FRY, Earl H., « The Role of Sub-National Governments in North America Integration », no 3 of *Thinking North America*, ed. by Thomas J. COURCHENE, Donald J. SAVOIE and David SCHWANEN, In *The Art of the State*, vol. 2, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 2004, p. 20.
[74] GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Juan Marcos, « Le fédéralisme mexicain et la transition démocratique », dans *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. 1, sous la direction de BLINDENBACHER, Raoul et Abigail OSTIEN, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 41.

On remarque toutefois une fortification des mécanismes de coordination et de collaboration entre les organismes responsables des trois niveaux de gouvernement, laquelle s'est concrétisée par la signature, entre les gouvernements fédéral et des États, d'ententes administratives portant sur la sécurité publique. Les principes coopératifs qui sous-tendent la signature de telles ententes trouvent leur fondement dans les évolutions successives du concept de sécurité nationale, avec l'adoption notamment du *Plan national de développement 1983-1988*, du *Plan national de développement 1989-1994* et de la *Loi portant le Système national de sécurité publique*. Par ailleurs, les réformes constitutionnelles successives ont offert toute la légitimité nécessaire à ces ententes en réaffirmant le caractère partage de la sécurité publique et en octroyant au Congrès un rôle accru en matières de protection civile et de sécurités publique et nationale.

D'ailleurs, prenant pour acquis le rôle reconnu par la Constitution aux États en matière de sécurité publique et le fait que les menaces à la sécurité nationale relèvent davantage de la sécurité publique que de la sécurité nationale, nous constatons que la participation des États et des municipalités mexicaines devient désormais obligatoire. Ainsi, malgré les restrictions supplémentaires qu'impose la *Loi sur la sécurité nationale*, les États mexicains préservent leur implication dans la gestion de la sécurité nationale par l'inclusion des mécanismes législatifs formels visant leur collaboration en la matière, surtout que le respect des compétences des autorités qui participent en collaboration à préserver la sécurité nationale est un élément central de la loi. C'est d'ailleurs l'une des nouveautés intéressantes de la *Loi sur la sécurité nationale*, puisqu'elle formalise les contours de la participation des États. Cette inclusion est en directe relation avec les modifications successives du concept de sécurité nationale, retenant une définition davantage orientée vers la sécurité publique. Toutefois, comme nous l'avons démontré, le respect des compétences des États est doublement limité, ce qui a pour effet de restreindre leur participation, même s'ils conservent une influence plus importante au niveau du contrôle législatif par le jeu des représentations au Congrès fédéral, ce dernier ayant vu ses obligations augmenter considérablement avec les récentes réformes constitutionnelles.

## 5.5 Conclusion

Les trois politiques de sécurité nationale reconnaissent l'interdépendance des secteurs d'activités qui contribuent à préserver la sécurité nationale et la transformation des institutions sécuritaires nationales qu'elle implique. Cette interdépendance présuppose l'implantation de mesures de coordination pour favoriser la réponse intégrée aux menaces sécuritaires. Toutefois, les mesures de coordination proposées sont soit orientés verticalement, soit limitées dans leur application. Tant au Canada qu'au Mexique, on reconnaît l'importance de la participation des entités fédérées, mais leurs actions sont circonscrites à des activités secondaires ou à des champs d'activités qui sont déjà de leur compétence. Aux États-Unis, la marge de manœuvre des États est pratiquement inexistante. Cette différenciation est la résultante du choix du cadre d'analyse du concept de sécurité nationale. En effet, la Canada et le Mexique ont privilégié une approche orientée davantage vers la sécurité personnelle et la sécurité nationale, tandis que les États-Unis ont mis l'accent sur la sécurité internationale.

Nous croyons donc, à l'instar de Fry, que le nouveau cadre sécuritaire appelle une concertation accrue entre les paliers de gouvernement. En effet, Fry suggère d'établir des consultations effectives et réglementées entre le gouvernement central et les entités fédérées sur les enjeux internationaux et « intermestique » et de favoriser la prise en compte des défis particuliers des États et des provinces transfrontaliers, dans la gestion des enjeux transfrontaliers, ce qui l'amène à conclure que,

> Ideally, the national governments will hold meaningful discussions with their subnational counterparts to ascertain how further integration might impact the political authority of the states and provinces and alter the overall system of federalism in each of the three North American nations. A failure to consult or negotiate in good faith could result in some setbacks and exacerbate tensions both at the intergovernmental level within each country and among some of the state and provincial governments on a cross-border basis.[75]

[75] FRY, supra, Note 73, p. 28.

On doit toutefois conclure que les définitions du concept de sécurité nationale retenues par les trois politiques semblent davantage orientées vers la sécurité publique, ce qui offre des perspectives accrues aux entités fédérées. Pour que cette participation se concrétise, la mise en place de mécanismes formels de coordination est essentielle. La politique canadienne prévoit cette possibilité, avec la création du centre d'évaluation intégrée des menaces. C'est également le cas au Mexique, avec l'adoption de dispositions législatives à cet effet, mais cette possibilité est inexistante dans la politique américaine.

En conséquence, le gouvernement central ne peut théoriquement plus agir seul dans le domaine sécuritaire sans consulter au préalable les entités fédérées, en raison de l'interdépendance des relations sécuritaires modernes que nous avons exposée dans la présente étude. Au regard de cette analyse, le gouvernement central a désormais l'obligation de consulter les entités fédérées lorsque des politiques de sécurité font l'objet de négociations internationales. Toutefois, nos conclusions tendent à démontrer qu'au contraire, ces mécanismes demeurent vagues et peu opérationnels en pratique. À cet effet, des mécanismes de coordination et de coopération intergouvernementale demeurent nécessaires pour encadrer efficacement l'exercice des prérogatives exécutive et législative et ainsi assurer une gestion efficiente des politiques de sécurité nationale. Pour paraphraser Fry, il importe au plus haut point d'intensifier la coopération entre les gouvernements afin de surmonter les dangers mis en lumière par les évènements du 11 septembre 2001 et de prévenir la répétition de tels évènements.[76]

[76] FRY, Earl H., « Le fédéralisme américain dans la foulée du 11 septembre », dans *Fédérations*, volume 2, no 2, février 2002, p. 2.

# 6 Conclusion

Les évènements du 11 septembre 2001 ont exigé une réévaluation en profondeur des processus décisionnels, principalement aux niveaux du partage de l'information et de la coordination des efforts. Cette réévaluation suggère la création et le perfectionnement des mécanismes de gestion des urgences afin de se prémunir contre les incidences, tant internes qu'externes, qui menaceraient le régime économique mondial. La complexité des problématiques désormais soumises à la réflexion des gouvernants nécessite ainsi, en raison de l'enchevêtrement des environnements externes et internes de l'État, une collaboration accrue entre les gouvernements, tant au niveau national qu'international, pour relever avec succès les défis du nouvel environnement international, ce qui implique des modifications au niveau de la gestion gouvernementale pour en adapter les structures étatiques.

Les interactions qui s'en suivent ayant pour effet de solliciter les compétences législatives de nombreux gouvernements, leurs actions internationales s'intriquent davantage. Cette situation est particulièrement éloquente dans un cadre fédéral – les fédérations étant des systèmes constitutionnels faisant appel à un partage des compétences législatives –, les situations internationales nécessitant une intervention étatique pouvant relever, partiellement ou entièrement, de la compétence des entités fédérées. Donc, la coupure entre politique intérieure et politique extérieure s'amenuisant, l'analyse nécessaire des partages constitutionnels se complexifie et devient encore plus floue.

Dans ce contexte, il s'imposait de s'interroger sur la marge de manœuvre des entités fédérées en matière de politique étrangère sécuritaire, en relation avec l'adoption des premières politiques de sécurité nationale depuis les évènements du 11 septembre 2001. Nous avons donc analysé leur participation effective, tant au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre des obligations internationales, dans ce domaine de compétences désormais partagées. Un rôle partiel leur a été jusqu'ici reconnu dans des domaines qui sont traditionnellement de leurs compétences exclusives, les relations internationales des

entités fédérées étant historiquement orientées essentiellement vers le développement économique et la défense de leur diversité culturelle. Prolongeant cette action, on remarque aujourd'hui une augmentation importante des relations sécuritaires des entités fédérées depuis les évènements du 11 septembre 2001.

Ainsi, selon le droit international, les entités fédérées sont des États qui ont la capacité de conclure des traités dans leurs champs de compétences lorsque leur Constitution nationale le prévoit, soit explicitement ou implicitement. Ils demeurent également des acteurs incontournables dans la mise en œuvre des traités touchant leurs compétences constitutionnelles. Considérant ainsi l'interdépendance croissante des relations internationales et la nécessité d'une réponse coordonnée aux défis posés à la souveraineté par les dimensions économiques et sécuritaires de la mondialisation, les entités fédérées ont également la prérogative nécessaire pour participer, en collaboration avec le gouvernement central, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques internationales de sécurité. Notre prétention n'étant pas de croire que les entités fédérées peuvent conclure seules des traités en matière de défense ou autres compétences connexes du gouvernement central, nous avons plutôt soutenu comme hypothèse de recherche, qu'à l'inverse, le gouvernement central ne peut plus agir seul, et ce même dans les domaines de sa compétence exclusive comme la défense et les affaires étrangères, qui impliquent désormais une coordination nécessaire.

À cet égard, nous avons présenté plusieurs justifications à une ouverture des définitions constitutionnelles hermétiques, dans l'optique d'améliorer l'efficacité de la gestion publique des politiques internationales et offrir des possibilités de participation accrues aux entités fédérées. En effet, les mesures qu'elles ont prises jusqu'à présent pour satisfaire les besoins sécuritaires de leurs commettants relèvent d'un environnement péri-constitutionnel qui doit être formalisé par les gouvernements centraux – en l'absence d'amendements constitutionnels – dans leurs politiques de sécurité nationale, par l'adoption de mécanismes de coordination appropriés. Ainsi, indépendamment de l'espace constitutionnellement établi dans les trois fédérations, nous avons noté dans

notre étude l'importance des relations internationales sécuritaires des entités fédérées. L'analyse de leur importance tant qualitative que quantitative nous a permis de conclure à l'inadéquation entre les relations effectives des entités fédérées et l'espace conditionnant leur exercice. Nous avons ainsi confirmé l'existence d'un espace péri-constitutionnel dans lequel les entités fédérées participent aux relations internationales sécuritaires, ce qui renforce dans les circonstances, l'intérêt pour l'établissement de mécanismes de coordination permettant aux entités fédérées de participer pleinement à ces domaines de compétences partagées.

Premièrement, les entités fédérées, puisqu'elles rencontrent les trois conditions d'existence de l'État, possèdent les attributs de la personnalité juridique leur permettant de négocier, conclure, ratifier et mettre en oeuvre des traités, dans leurs champs de compétence exclusifs. En effet, aucune règle de droit international ne nie aux États membres d'un État fédéral la capacité de conclure des traités avec des États tiers. Les seules limitations de l'action internationale des entités fédérées, outre les contraintes prévues par les Constitutions nationales, sont simplement l'expression politique des volontés centralisatrices des gouvernements fédéraux.

Deuxièmement, les entités fédérées ont la capacité nécessaire pour participer efficacement aux relations internationales sécuritaires. On remarque que les compétences ayant un impact sur la gestion des relations internationales sécuritaires sont habituellement partagées, soit verticalement – entre le gouvernement central et les entités fédérées –, soit horizontalement – entre l'Assemblée législative et l'Exécutif fédéral. En effet, tandis qu'au Canada le partage s'articule entre les provinces et le gouvernement central, aux États-Unis et au Mexique, le partage a lieu entre les organes du gouvernement central, c'est-à-dire le Congrès fédéral et l'Exécutif fédéral. Comme nous l'avons démontré, les entités fédérées conservent dans les trois cas des prérogatives leur permettant de participer à l'élaboration des politiques sécuritaires et la mise en œuvre des activités qu'elles impliquent, quoique cette latitude soit plus ou moins importante selon la fédération. En effet, seul le Mexique ne profite pas d'un système politique lui offrant la

latitude nécessaire à une participation active, mais une ouverture prochaine dans ce domaine demeure possible puisque c'est dans ce pays que nous rencontrons les mécanismes de collaboration les plus élaborés.

Malgré l'importance de ces relations internationales effectives, avant les évènements du 11 septembre 2001, aucun cadre de gestion favorisant la complémentarité des actions des entités fédérées avec le gouvernement central n'avait été mis en place. Les entités fédérées participant aux relations internationales sécuritaires dans un espace péri-constitutionnel qu'elles se sont créé, nous avons proposé en introduction que le gouvernement central devait dès lors mettre en place des mécanismes de coordination pour faciliter l'exercice des ces prérogatives internationales.

Cette coordination nécessaire devra dès lors s'arrimer avec la participation déjà active des entités fédérées aux relations internationales sécuritaires, indépendamment du cadre constitutionnel national. En effet, les entités fédérées veulent et peuvent désormais jouer un rôle accru dans l'établissement de mesures sécuritaires, principalement nord-américaines, profitant pleinement de cet espace péri-constitutionnel qu'elles se sont créées. Elles profitent ainsi de toutes les occasions à leur disposition pour exprimer une voix internationale distincte et participer activement à la gestion coordonnée des défis sécuritaires mis en exergue par le nouvel environnement international. À cet égard, elles signent des ententes de coopération avec les États limitrophes et des gouvernements étrangers, créent des structures adaptées à sa gestion et collaborent avec leurs homologues au sein de forums régionaux. Voir à cet effet le tableau qui suit, lequel nous aidera dans notre vérification de notre hypothèse à l'effet que des mécanismes de coordination adaptés à la participation effective des entités fédérées aux relations internationales sécuritaires devraient être développés dans les politiques de sécurité nationale qui ont par la suite été adoptées.

**Tableau 1 : Résumé analytique de l'espace péri-constitutionnel des entités fédérées en matière de sécurité**

| Analyse/ Acteurs | CANADA (Québec) | USA (Texas) | MEXIQUE (Nuevo León) |
|---|---|---|---|
| *1. Analyse des chapitres 2-4* | | | |
| Compétence constitutionnelle de conclure des traités | ▪ Situation constitutionnelle ambiguë<br>▪ Mise en œuvre par les provinces dans leurs champs exclusifs de compétences | ▪ Limitation formelle exprimée à l'article premier<br>▪ Possibilité de conclure des ententes si elles ne sont pas purement politiques | ▪ Interdiction formelle exprimée aux articles 89, section X, et 117, section I<br>▪ Système moniste refusant la participation des États à la mise en œuvre des traités même dans leurs champs de compétence exclusifs |
| Participation à la préservation de la sécurité nationale | Oui, lorsqu'elle englobe des dimensions de la compétence des provinces, ce qui est explicite dans sa politique internationale | Oui, par le jeu de leur représentation au Sénat et par les activités de leur Garde nationale | Oui, pour la gestion civile des urgences en temps de paix, mais surtout par le jeu de leur représentation au Congrès |
| Signature d'ententes internationales | Oui, 106 depuis le 11 septembre 2001 | Oui, surtout avec les différents paliers de gouvernement mexicains | Oui, pour des accords interinstitutionnels depuis l'adoption de la *Loi sur la conclusion des traités*, pour des accords entre villes jumelles |
| Signature d'ententes sécuritaires | Oui, tant avec des entités fédérées qu'avec des États | Oui, dans le cadre du programme national d'échanges entre les Gardes nationales | Aucune à l'heure actuelle, outre une entente avec le Texas concernant la coopération en matière d'enfants maltraités |
| Participation à des forums régionaux et nationaux | Oui | Oui | Oui |
| Participation à des forums internationaux, outre que transfrontaliers | Oui | Oui | Non |
| Intérêt démontré pour les questions sécuritaires | Oui | Oui | Oui, surtout en vertu des dispositions de sa Constitution relatives à la Garde nationale, lesquelles n'ont jamais été utilisées |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Existence d'une politique internationale propre | Oui, laquelle inclut la sécurité nationale comme champ d'action | Non, mais un Groupe de travail sur la sécurité intérieure a formulé des recommandations sur le terrorisme | Non |
| *2. Analyse des politiques de sécurité* | | | |
| Organisations mentionnées relevant de la sécurité publique ou de d'autres compétences des entités fédérées | ▪ Planification et gestion des opérations d'urgence<br>▪ Urgences touchant la santé publique<br>▪ Sécurité des transports | ▪ Sécurité intérieure<br>▪ Forces policières<br>▪ Filières financières<br>▪ Économie | ▪ Sécurité publique exprimée dans un sens large |
| Importance accordée à la sécurité militaire | ▪ Présente dans la gestion des urgences<br>▪ Approche intégrée de la défense, de la diplomatie et du développement en matière de sécurité internationale | Prédominance de la puissance américaine par le renforcement des capacités militaires | Prescriptions relevant davantage de la sécurité publique que de la sécurité nationale, écartant ainsi le rôle de la puissance militaire |
| Mécanismes de coordination et marge de manœuvre des entités fédérées | ▪ Faciliter le partage de l'information<br>▪ Devoir de consultation<br>▪ Mise en place des organismes de coordination, dont les services d'urgence<br>▪ Création d'un centre intégré des menaces<br>▪ Participation dans le rétablissement de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement dans les États déliquescents ou en déliquescence | ▪ Par le jeu de leur représentation au Congrès, mais son rôle est limité<br>▪ Partage d'information entre les organismes responsables de leur cueillette et de leur application<br>▪ Par l'action de leurs forces de l'ordre | ▪ Identifier les risques et les menaces à sa sécurité nationale<br>▪ Mise en place d'un conseil de coordination, planification et supervision dans chaque État<br>▪ Coordination au sein du Secrétariat fédéral de Sécurité publique<br>▪ Disponibilité, échange et systématisation de l'information entre les trois paliers de gouvernement<br>▪ Coopération interinstitutionnelle et signature d'ententes de collaboration<br>▪ Fournir de l'information de nature locale |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | ▪ Collaborer avec les autorités fédérales à l'élaboration de politiques, d'actions et de programmes<br>▪ Promouvoir la participation des municipalités |

Premièrement, la situation constitutionnelle ambiguë du Canada a favorisé le développement de positions doctrinales et jurisprudentielles contradictoires relativement aux perspectives internationales des provinces canadiennes. Pour mieux comprendre ces contradictions et déterminer quelle est l'application contemporaine appropriée en matière de politique étrangère, l'interprétation historique des décisions judiciaires déterminantes s'est avéré nécessaire. À cet égard, la « doctrine Gérin-Lajoie » du prolongement international des compétences internes du Québec, à l'effet que la prérogative royale dont a hérité le Canada, à la suite de son accession au rang d'État souverain en 1931, a été transmise aux deux ordres de gouvernement suivant le partage constitutionnel des compétences législatives, se justifie de l'*Avis sur les conventions de travail.* Même si cette position politique ne fait toujours pas unanimité, nous devons la considérer comme valide en regard de l'importance apparente, tant qualitative que quantitative, des relations internationales du Québec. Nous avons donc démontré que les provinces canadiennes peuvent conclure des traités dans leurs champs de compétences exclusifs, malgré l'opposition du gouvernement central.

À cet effet, de par sa participation à la *Conférence des Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada*, le Québec a pris position afin de favoriser la coopération à l'échelle des États et des provinces relativement aux questions de lutte contre le terrorisme et de catastrophes naturelles. Il a également reconnu sa compétence concernant les enjeux visés par le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité.* Il a finalement adhéré au protocole d'aide à la gestion des urgences pour devenir membre à part entière du *Groupe international de gestion des urgences* (GIGU), ce qui a eu pour effet de l'associer directement à la mise en place du paramètre de sécurité nord-américain. Par ailleurs, le gouvernement québécois a signé

plusieurs ententes ayant pour objectif de faciliter l'échange de renseignement favorisant l'exécution de la loi entre les autorités policières des parties signataires en vue de combattre le terrorisme et le crime organisé. En plus des ententes signées avec les États américains limitrophes, on remarque que le Québec a prolongé son action internationale avec la signature d'un accord de coopération avec le gouvernement français portant sur la sécurité civile, et d'une déclaration commune avec la Catalogne étendant leur coopération en matière de défense, sujet qui n'est même pas de sa compétence. Finalement, le Québec a publié en 2006 une nouvelle politique internationale dont l'un des cinq objectifs est résolument tourné vers la sécurité du continent nord-américain.

Deuxièmement, contrairement à la situation canadienne, la Constitution américaine énonce expressément, à son article premier, que les États ne peuvent conclure des traités avec des puissances étrangères. Cette centralisation restrictive en théorie ne diminue toutefois pas la marge de manœuvre effective des États, celle-ci découlant principalement du caractère non politique de leurs ententes et profitant du consentement tacite du Congrès. Nous avons donc conclu à une ouverture politique à la participation des États aux affaires internationales, en autant que les ententes ne contreviennent pas à la politique étrangère des États-Unis et ne subordonnent pas sa souveraineté.

Se justifiant de cette ouverture, le Texas a signé des protocoles d'entente avec les États de Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila et Nuevo León pour la mise en place d'une approche intégrée de sécurité publique, tout en se faisant l'avocat de mesures de sécurité accrues à la frontière. Ainsi, peu après les évènements du 11 septembre 2001, le Gouverneur a également créé un *Groupe de travail sur la Sécurité intérieure*, dont la principale recommandation fur de créer le *Conseil de Sécurité nationale*, dont le mandat vient complémenter celui de la *Table de concertation sur les enjeux transfrontaliers entre le Texas et le Mexique*. Par ailleurs, le gouvernement du Texas a profité de sa participation à la *Conférence des Gouverneurs Frontaliers* pour réaffirmer ses préoccupations face aux nouveaux enjeux sécuritaires et enjoindre tous les paliers de gouvernement, des deux côtés de la frontière, à travailler en collaboration à l'élaboration et à la mise en œuvre de

solutions appropriées. Finalement, par le biais de sa Garde nationale, le Texas a poursuivi son engagement dans le *Programme de partenariat des États du Texas et du Nebraska avec la République tchèque*.

Troisièmement, la participation effective des États, en contradiction apparente des prescriptions constitutionnelles, est également présente dans le système politique mexicain puisque, à l'instar des États-Unis, la possibilité demeure pour les États de conclure des ententes lorsque le développement économique et social le rend nécessaire. Toutefois, cette ouverture se veut beaucoup plus restrictive au Mexique. En effet, le gouvernement central peut même signer des traités qui vont à l'encontre du droit interne des États, sans leur approbation, situation inédite dans les trois fédérations à l'étude. Malgré tout, nous avons conclu qu'une certaine latitude existe avec l'adoption, en reconnaissance d'une pratique coutumière, de la *Loi sur la conclusion des traités*, même si la centralisation du processus de conclusion de ces ententes diminue toutefois la marge de manœuvre effective des États.

Profitant de l'ouverture récente du gouvernement central mexicain eu égard aux relations internationales des États, le Nuevo León est désormais l'un des Etats mexicains qui jouit du rayonnement international le plus probant, même s'il est limité en raison des contraintes du système centralisateur mexicain. Ainsi, il a mis sur pied un bureau des affaires internationales comprenant une direction des accords internationaux et une autre des relations internationales. Pour prolonger son action, le Gouverneur a également créé le *Programme pour l'intégration et le développement régional du Nord-Est mexicain et gérer ses implications avec le Texas*. Malgré que la collaboration proposée ne couvre pas spécifiquement la sécurité, il est possible que cette omission soit relevée de manière circonstancielle par le Gouverneur. Toutefois, cette collaboration est déjà effective en raison de la participation de l'État au *Système national de sécurité publique*. Par ailleurs, le Nuevo León participe à de nombreux forums transnationaux, dont la *Conférence des Gouverneurs frontaliers*, le *Groupe de coopération frontalière de la Commission binationale*, l'*Initiative législative frontalière*, la *Conférence des procureurs frontaliers* et

la *Conférence des maires frontaliers*. Finalement, le Gouverneur de l'État est compétent pour signer des ententes avec les États limitrophes concernant leurs frontières communes. Toutefois, malgré l'intérêt de telles ententes, aucune entente spécifique à la sécurité n'a encore été signée à ce jour.

En conséquence, pour confirmer ou infirmer notre hypothèse de recherche, nous avons analysé les politiques de sécurité nationale adoptées depuis les évènements du 11 septembre 2001 pour vérifier si elles acceptent la participation effective des entités fédérées en matière de sécurité nationale et proposent des mécanismes de coordination efficaces permettant une réponse concertée aux enjeux sécuritaires modernes. Lors de notre étude, nous avons constaté que les trois politiques de sécurité nationale établissent l'interdépendance des secteurs d'activités qui contribuent à préserver la sécurité nationale et reconnaissent l'importance de la participation des entités fédérées, mais leurs actions de ces dernières sont circonscrites à des activités secondaires ou à des champs d'activités qui sont déjà de leur compétence. Nous devons donc conclure que les nouvelles politiques de sécurité nationale n'offrent pas la possibilité aux entités fédérées de formaliser leurs relations internationales sécuritaires, ce qui a pour effet de préserver cet espace péri-constitutionnel qui conditionne leur exercice, sans toutefois le formaliser.

Ainsi, le besoin de proposer des mécanismes d'encadrement demeure d'actualité. L'analyse qui les accompagnera devra faire l'objet de recherches supplémentaires afin de permettre, dans une perspective constitutionnelle, d'encadrer la pratique quotidienne des acteurs impliqués et ensuite vérifier l'adéquation entre les mécanismes proposés et les relations internationales contemporaines des entités fédérées.

# Bibliographie

## A. Doctrine

ARBOUR, J.-Maurice, *Droit international public*, 4e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002.

ARENAS VALDÉS, Raúl, *La coordinación en la Seguridad pública*, date inconnue, http ://www.uaemex.mx/CGIyEA/Boletin/40_41.pdf

ASTIÉ-BURGOS, Walter, *México en el siglo XXI : Orden mundial y política exterior*, México, Walter Astié-Burgos, 2000.

BADIE, Bertrand, « De la souveraineté à la capacité de l'État », dans *Les nouvelles relations internationales : Pratiques et théories*, sous la direction de Marie-claude SMOUTS, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

BEAUDOIN, Gérard-A., *La constitution du Canada*, 3e éd. Montréal, Wilson & Lafleur, 2004.

BÉLANGER, Yves, « Commerce et sécurité seraient-ils devenus les deux faces d'une même médaille? », dans *L'ALENA : Le libre-échange en défaut*, sous la direction de Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK, Montréal, Fides, 2004.

BÉLANGER, Yves, DAVID, Charles-Philippe et Stéphane ROUSSEL, *Notes de recherche sur les questions de défense : Rapport final*, Québec, Ministère du conseil exécutif : Secrétariat à la restructuration, 1995.

BELLEAU, Marcel, « Le défi de la sécurité publique après le 11 septembre », dans *Repenser la sécurité : Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, sous la direction de Charles-Philippe DAVID, Saint-Laurent, Fides, 2002.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, *Seguridad y defensa en México : ¿De la Revolución a la globalización?*, dans Foreign Affairs en espagnol, octobre-décembre 2003, http://ww w.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030413/raul-benitez-manaut/segurida d-y-defensa-en-mexico-de-la-revolucion-a-la-globalizacion.html

BERMÚDEZ TORRES, Lilia, *La seguridad nacional de Estados Unidos : reconceptualización y tendencias*, dans la Revista Mexicana de Política Exterior, no 59, México, Instituto Matías Romero, Secretaria de Relaciones Exteriores, février 2000.

BERNIER, Luc, *De Paris à Washington : La politique internationale du Québec, Québec, Presses de l'Université du Québec*, 1996.

BIGRAS, Sébastien, *Analyse des impacts de la mondialisation sur la sécurité au Québec : Périmètre de sécurité et sécurité humaine*, Laboratoire d'études sur les politiques publiques et la mondialisation, École nationale d'administration publique, juin 2005.

BOURGAULT, Jacques, « Introduction », dans *Horizontalité et gestion publique*, sous la direction de Jacques BOURGAULT, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

BOURGAULT, Jacques, « La gestion horizontale », dans *Horizontalité et gestion publique*, sous la direction de Jacques Bourgault, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

BOURGAULT, Jacques et René LAPIERRE, « Cycle et destins des projets horizontaux », dans *Horizontalité et gestion publique*, sous la direction de Jacques BOURGAULT, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

BRETON, Julie, DESCHÊNES, Dany et Richard GARON, *La politique canadienne de sécurité nationale, une conséquence de la transformation des institutions publiques de sécurité depuis la fin de la Guerre froide?*, Québec, Institut des hautes études québécoises, 2004, http://www.cda-cdai.ca/symposia/2004/Breton,%20Julie%20&%20Garon,%20Richard%20-%20Paper.pdf

BRETTON, Philippe, *Relations internationales contemporaines*, Paris, Litec, 1993.

BRUN, Henri et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002.

BURELLE, André, « Conseil de la fédération : du réflexe de défense à l'affirmation partenariale », In *Constructive and Co-operative Federalism?*, ed. by Institute of Intergovernmental Relations, Montreal, Queen's University and IRPP, 2003.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitutional mexicano*, 7e éd., México, Editorial Porrúa, 1989.

CARMENT, David, HAMPSON, Fen O. and Norman HILLMER, « Introduction: Is Canada Now Irrelevant? », In *Canada among Nations 2003: Coping with the American Colossus*, ed. by CARMENT and *al.*, Toronto, Oxford University Press, 2003.

CEASER, James W., BESSETTE, Joseph M., O'TOOLE, Laurence J. Jr. and Glen THUROW, *American Government : Origins, Institutions and Public Policy*, 5th ed., Dubuque, Kendall/Hunt Publishing Company, 1998.

CHAGNOLLAUD, Jean-Paul, *Relations internationales contemporaines : Un monde en perte de repères*, Paris, L'Harmattan, 1999.

CORNAGO, Noé, « Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation », In *Paradiplomacy in Action: The foreign Relations of Subnational Governments*, ed. By Francisco ALDECOA and Michael KEATING, Portland, Frank Cass Publishers, 1999.

CUMMINGS, Milton C. Jr. and David WISE, Democracy Under Pressure; an introduction to the American Political System, 9th ed., California, Thomson, 2003.

DAVID, Charles-Philippe, *La guerre et la paix : Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2000.

DAVID, Charles-Philippe, BALTHAZAR, Louis et Justin VAÏSSE, *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

DAVIS, Glyn, « Carving out Policy Space for State Government in a Federation: The Role of Coordination », In *Publius*, vol. 28, no 4. 1998.

DEARE, Craig, « Hemispheric Security : The Vision of the United States of America », dans *L'évolution du système interaméricain de sécurité : Séminaire international de la Chaire Mercosur de l'Institut de Sciences Politiques de Paris* (Santiago, 30 janvier 2004), http://chairemercosur.sciences-po.fr/conference/RAPPORT%20FINA_santiago_.pdf

DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et relations internationales : Une réflexion comparative*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

DESCHÊNES, Dany et Olivier LAMALICE, « Évolutions et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique », dans *La sécurité publique au Québec*, Télescope, vol. 11, no 2, mars 2004.

DE SENARCLENS, Pierre, *Mondialisation, souveraineté et théorie des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1998.

DUCHACEK Ivo D., « Perforated Sovereignties: Towards a typology of New actors in International Relations », In *Federalism and International Relations: The Role on Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

DURAZO-HERRMANN, Julián, « L'activité internationale des régions : une perspective mexicaine », dans *Études internationales*, vol. XXXI, no 3, septembre 2000.

EHRLICH MARTÍNEZ, Christian Joaquín, *Seguridad Nacional en México : Definiendo el Concepto y las Amenazas*, 2005, http://www.defesanet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf

EMANUELLI, Claude, *Droit international public : Contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne*, 2e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004.

FELDMAN, Elliot J. and Lily GARDNER-FELDMAN, « Canada », In *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

FRY, Earl H., « Le fédéralisme américain dans la foulée du 11 septembre », dans *Fédérations*, volume 2, no 2, février 2002.

FRY, Earl H., *The Expanding Role of State and Local governments in U.S. Foreign Affairs*, New York, Council on foreign Relations Press, 1998.

GARCÍA, Carlos Arellano, *Derecho international público*, vol. 1, México, Editorial Porrúa, 1983.

FRY, Earl H., « The Role of Sub-National Governments in North America Integration », no 3 of *Thinking North America*, ed. by Thomas J. COURCHENE, Donald J. SAVOIE and David SCHWANEN, In *The Art of the State*, vol. 2, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 2004.

FRY, Earl H., « The United States of America », In *Federalism and International Relations: The Role on Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

GAGNON-TREMBLAY, Monique, Allocution prononcée par la vice-première ministre et ministre des Relations internationales à l'occasion de la visite au Québec des membres titulaires du Weatherhead Center for International Affairs de l'Université Harvard, Québec, le 2 septembre 2004, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/allocutions/textes/2004/2004_09_02_Harvard.asp

GAGNON-TREMBLAY, Monique, Projet de notes pour une allocution de la ministre des Relations internationales à l'occasion des XXIes Journées annuelles d'information des chefs de poste de carrière, Québec, le 16 mars 2005, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/allocutions/textes/2005/2005_03_16.asp

GÉRIN-LAJOIE, Paul, *Allocution du ministre de l'Éducation, M. Paul Gérin-Lajoie aux membres du Corps consulaire de Montréal*, prononcée le 12 avril 1965. Ministère

des Relations internationales, http://intranet/discours/ministres/gerin-lajoie/19650412_gerin-lajoie.html

GÉRIN-LAJOIE, Paul, *Allocution de M. Paul Gérin-Lajoie, vice=président du Conseil exécutif et ministre de l'Éducation à un dîner offert aux membres d'une délégation d'universitaires belges, français et suisses*, prononcée le 22 avril 1965. Ministère des Relations internationales, http://intranet/discours/ministres/gerin-lajoie/19650422_gerin-lajoie.html

GIGUÈRE, Richard, *Doit-on créer un ministère de la sécurité au Canada?*, IQHÉI, Bulletin No 57, sous la direction d'Albert LEGAULT, Sainte-Foy, février 2002.

GRONDIN, David, « Vers une intégration militaire nord-américaine », dans *Repenser la sécurité : Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Sous la direction de Charles-Philippe DAVID, Montréal, Fides, 2002.

GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Juan Marcos, « Le fédéralisme mexicain et la transition démocratique », dans *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. 1, sous la direction de BLINDENBACHER, Raoul et Abigail OSTIEN, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005.

GUTIÉRREZ-HACES, Teresa, « Le Canada et la Mexique entre l'ALENA et la ZLEA : 10 ans ne suffisent pas », dans *L'ALENA : le libre-échange en défaut*, sous la direction de Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK, Montréal, Fides, 2004.

HOGG, Peter W., *Constitutional law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992.

HRISROULAS, Athanasios et Stéphane ROUSSEL, « Le trilatéralisme sécuritaire en Amérique du Nord : Rêve ou réalité », dans *Le Canada dans l'orbite américaine : La mort des théories intégrationnistes?*, sous la direction d'Albert LEGAULT, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2004.

JOCKEL, Joseph T., « Trilateralism and North American Defense Relations : Some Preliminary Thoughts » in BARRY, Donald, DICKERSON Mark O. and James D. GRISFORD, ed., *Toward a North American Community? Canada, the United States, and Mexico*, Boulder: Westview Press, 1995.

JONES, Benjamin J. and Deborah REUTER, « Interstate Compacts and Agreements », In *The Book of the States*, vol. 28, Lexington, The Council of State Governments, 1990-1991.

KERGIN, Michael, *Discours prononcé devant The Economic Club of Toronto*, le 9 février 2005, http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/washington/ambassador/050209-fr.asp

KINCAID, John, « Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation », In *Federalism and International Relations: The Role on Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

KINCAID, John, *Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems*, Scientific Background Paper presented at the International Conference on Federalism, Saint-Gallen, Switzerland, 27-30 August 2002.

KINCAID, John, « The International Competence of US States and Their Local Governments », In *Paradiplomacy in Action: The foreign Relations of Subnational Governments*, ed. by Francisco ALDECOA and Michael KEATING, Portland, Frank Cass Publishers, 1999.

KING, David L., « Les forces armées et la lutte contre le terrorisme », dans *Vers des périmètres de sécurité? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, sous la direction de Michel FORTMANN, Alex MACLOED et Stéphane ROUSSEL, Outremont, Athéna éditions, 2003.

KRASNER, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

LAVOREL, Sabine, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Coll. Raoul-Dandurand, L'Harmattan, Paris, 2003.

LAZAR, Harvey, TELFORD, Hamish and Ronald L. WATTS, « Divergent Trajectories », In *The Impact of Global and Regional Integration on Federal System: A Comparative Analysis*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003.

LEDERMAN, William R., « Legislative Power to Implement Treaty Obligations in Canada », In *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal system of Canada*, Toronto, Butterworths, 1981.

LETARTRE, Cynthia, *Étude de la pratique des relations internationales des États fédérés et autonomes nord-américains et européens : Stratégies et perspectives futures pour le Québec*, Rapport préparé pour la direction des analyses, des politiques et de la mondialisation, Ministère des Relations internationales, Gouvernement du Québec, juin 2003.

LUNA, Juan Carlos et Humberto BALLESTEROS, *Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos*, 2005, http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/publheman.pdf

LYON, John N. and Ronald G. ATKEY, *Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 1970.

MANDEL, Robert, *The changing Face of National Security: A Conceptual Analysis*, Westport, Greenwood Press, 1994.

MARTÍNEZ SERRANO, Alejandro, *¿QUE ES LA SEGURIDAD NACIONAL?*, mai 2001, http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html

MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ, Enrique, *El desafío de la frontera México-Estados Unidos*, dans Foreign Affairs en espagnol, janvier-mars 2005, http://www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050108/enrique-martinez-martinez/el-desafio-de-la-frontera-mexico-estados-unidos.html

MICHAUD, Nelson, « Canada and Québec on the World Scene: defining New Rules? », In Andrew F. COOPER and Dane ROWLANDS, ed., *Canada Among Nations*, Montréal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006.

MICHAUD, Nelson, « Fédéralisme et politique étrangère : réponses comparatives à la mondialisation », dans *Guide des pays fédérés*, sous la direction de Karl NERENBERG, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002.

MICHAUD, Nelson, « La doctrine Gérin-Lajoie : d'une vocation ponctuelle à une application universelle », dans Stéphane PAQUIN et Louise BEAUDOIN, dir., *Histoire des* relations internationales du Québec depuis la Révolution tranquille, Montréal, Vibéditeur, 2006.

MICHAUD, Nelson, « La politique internationale du Québec et les questions de sécurité : davantage qu'une réponse « à la mode » ? », dans *Options politiques*, Vol. 27, n°6 (juillet-août), 2006.

MICHAUD, Nelson, *Le Québec et l'intégration continentale : Les stratégies caractéristiques d'un acteur fédéré*, dans Working Paper 2003(9), IIGR, Queen's University, 2003.

MICHAUD, Nelson, *Les questions de sécurité dans les Amériques : la difficile intégration*, Centres d'études interaméricaines, 25 août 2003.

MICHAUD, Nelson, « Partenaires en Amérique du Nord : Un rapport et une réponse discrets en matière de sécurité trilatérale de la part du Canada », dans *Bulletin du Centre d'études interaméricaines*, 2003, http://www.cei.ulaval.ca/Pdf/ChroniqueMichaud.pdf

MICHAUD, Nelson, *Security Policies in the NAFTA Environment*, presented at the 44th Annual ISA Convention, Portland OR, February 25 – March 1, 2003.

MICHAUD, Nelson, « Souveraineté et sécurité : le dilemme de la politique étrangère canadienne dans l'"après 11 septembre" », dans *Études internationales*, vol. XXXIII, no 4 (décembre), 2002.

MICHAUD, Nelson et Isabelle RAMET, « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité? », dans *International Journal*, vol. LIX, no 2 (Spring) 2004.

MONAHAN, Patrick, CVELLO, Lynda and Nicola SMITH, *A New Dimension of Powers for Canada*, Study No. 8, North York, York University Centre for Public Law and Public Policy, 1992.

NAÍM, Moisés, *The five wars of globalization*, In Foreign Policy, January/February 2003.

OLIVA POSADA, Javier, commentaire proposé dans le cadre de la conférence *Seguridad Nacional*, tenue le 4 avril 2005, http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=1276

ORBAN, Edmond et Michel FORTMANN, *Le système politique américain*, Montréal, Les presses de l'Université de Montréal, 2001.

OROPEZA, Manuel González, *Retos y perspectivas del federalismo mexicano*, commentaire présenté lors de la conférence tenue le 25 juillet 2005, http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=98

PAQUIN, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales : Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PATRY, André, *La capacité internationale des États : l'exercice du « jus tractatuum »*, Sillery, Presses de l'Université Laval, 1983.

PHILIPPART, Éric et Michaël VAN CUTSEM, « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe », dans *Études internationales*, volume XXX, no 4, décembre 1999.

RAMÍREZ, Felipe Tana, *Derecho constitucional mexicano*, 20e éd., México, Editorial Porrúa, 1984.

REMY, Richard C., *American Government at work*, vol. 1, Danbury, Grolier, 2001.

ROACH, Kent, *September 11. Consequences for Canada*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003.

SABOURIN, Louis, « Les relations internationales du Canada et du Québec par les textes », dans *Intégrations et identités nord-américaines : Vues de Montréal 1995-*

*2000*, sous la direction de Marie-Françoise LABOUZ, Katia BOUSTANY et *al.*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

SADA-SOLANA, Carlos M. and Goeffrey HALE, « A Tale of Two Systems: Contrasting Federal and Cross-Border Relations of Subnational Governments in Mexico and Canada », In *Relating to the Powerful One: How Canada and Mexico View their Relationship with the United States*, May 5-6 2003, Harvard University.

SÁNCHEZ LARA, Gerardo Rodríguez, *El proceso politico de la Ley de seguridad nacional*, conférence présentée lors du *Seminario de Perspectivas Políticas*, ITAM, le 29 septembre 2005.

SCHIAVON, Jorge A., « La Política Exterior de las Entidades Federativas: Un Estudio Comparado », dans *La Política Exterior de México a Partir del Fin de la Guerra Fría*, sous la direction de Ana COVARRUBIAS, México, CMS-Oxford, CIDE y El Colegio de México, 2004.

SCHIAVON, Jorge A., « La relación México-Estados Unidos en el Consejo de Seguridad: Conviviendo con la Potencia Hegemónica », dans *Istor*, no 13, 2003.

SEPULVEDA, Cesar, *Derecho internacional*, 15e éd., México, Editorial Porrúa, 1988.

SOKOLSKY, Joel J., « Realism Canadian Style: National Security Policy and the Chrétien Legacy », In *Policy Matters*, vol. 5, no 2, June 2004.

TOINET, Marie-France, *Le système politique des États-Unis*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.

VÁZQUEZ, Modesto Seara, *Derecho internacional público*, 20e éd., México, Editorial Porrúa, 2004.

WATTS, Ronald L., Comparaison des régimes fédéraux, 2e éd., Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.

WATTS, Ronald L., « La répartition des pouvoirs, des responsabilités et des ressources au sein des fédérations », dans *Guide des pays fédérés : 2002*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.

## B. Jurisprudence

Commission hydroélectrique de Québec c. Churchill Falls (Labrador) Corp., [1980] C.A. 203.
Le procureur général du Canada c. Le procureur général de l'Ontario, [1937] A.C. 326.

P.G. du Québec et Keable v. P.G. du Canada et *al.*, [1979] R.C.S. 218.

Hodge c. La Reine, (1883-1884) 9 A.C. 117.

SEFPO c. Ontario, [1987] 2 R.C.S. 2.

Virginia v. Tennessee, [1893] 148 U.S. 503.

Zschernig v. Miller, [1968] 389 US 429, 440.

## C. Lois

Code criminel, L.R. (1985), ch. C-46.

Constitution des États-Unis d'Amérique, signée lors de la Convention Constitutionnelle tenue à Philadelphie en mai 1787.
Constitución Política del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado, publiée le 16 décembre 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, publiée le 5 février 1917.

Convention de Vienne sur le droit des traités, Recueil des traités des Nations Unies, vol. 1155, signée le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al Artículo 73 y se reforma la fracción VI del Artículo 89 de la Constitución, Diario oficial de la Federacion, 5 avril 2004.

Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, Diario Oficial de la Federación, publiée le 11 décembre 1995.

Ley de seguridad nacional, Diario Oficial de la Federación, 31 janvier 2005.

Ley del sistema de seguridad pública del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado, publiée le 24 mai 1996.

Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, Diario Oficial de la Federación, publiée le 11 décembre 1995.

Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado, publiée le 9 octobre 2003.

Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, Diario Oficial de la Federación, publiée le 29 décembre 1976.

Ley sobre la Celebración de Tratados, Diario Oficial de la Federación, 2 janvier 1992.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).

Loi sur la Cour suprême, L.R. (1985), ch. S-26.

Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (2005, ch. 10).

Loi sur le ministère des Relations internationales, L.R.Q., ch. M-25.1.1.

Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R. (1985), ch. C-23.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Diario Oficial de la Federación, 1983.
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Diario Oficial de la Federación, 1989.

Programa para Integración del Desarrollo Regional del Noreste y su Vinculación con Texas, Periódico Oficial del Estado, publié le 5 mars 2004.

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Diario Oficial de la Federación, publié le 10 août 2001.

Statut de Westminster de 1931, 22 George V, ch. 4 (R.-U.).

Texas Constitution, en vigueur depuis le 15 février 1876.

## D. Documents gouvernementaux

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, vol. 5, no 49, jeudi 13 avril 1967.

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 9 mai 2002.

BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *Joint Declaration XXI*, August 7-8, 2003, Chihuahua, http://www.sos.state.tx.us/border/jdxxi.shtml

BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *Joint Declaration XXII*, August 9-10, 2004, Santa Fe, http://www.sos.state.tx.us/border/jdxxii.shtml

BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *Joint Declaration XXIII*, July 14-15, 2005, Torreon, http://www.sos.state.tx.us/border/jdxxiii.shtml

BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *Joint Declaration XXIV*, August 24-25, 2006, Austin, http://www.sos.state.tx.us/border/jdxxiv.shtml

BORDER LEGISLATIVE CONFERENCE, *Organizational Framework*, http://www.borderlegislators.org/Organizationalframework.html

BORDER LEGISLATIVE CONFERENCE, What is the Border Legislative Conference?, http://www.borderlegislators.org/description2.html

CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution 27-3 commémorant les évènements du 11 septembre 2001 et concernant la sécurité et la gestion de la frontière Canada-États-Unis*, 27e rencontre annuelle signée 27 août 2002.

CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution 28-2 concernant la sécurité transfrontalière*, 28e rencontre annuelle, signée le 8 septembre 2003.

CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution 29-1 concernant le partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, 29e rencontre annuelle, signée le 29 août 2005.

CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution30-4 concernant l'initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (WHTI)*, 30e rencontre annuelle, signée le 13 mai 2006.

CONFÉRENCE ANNUELLE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA, *Résolution31-3 concernant l'initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (WHTI)*, 31e rencontre annuelle, signée le 26 juin 2007.

CONSEJO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, *Antecedentes*, http://cesp.tamaulipas.gob.mx/interiores/historia.htm

DISCOURS DU TRÔNE, prononcée le 4 avril 2006, http://www.sft-ddt.gc.ca/default_f.htm

EMBAJADA DE MÉXICO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Mecanismos de Cooperación Fronteriza, http://www.embassyofmexico.org/index.php?option=com_content&task=view&id=279&Itemid=110

EMBAJADA DE MÉXICO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Puertos Fronterizos : Puentes y Cruces Internacionales*, http://www.embassyofmexico.org/index.php?option=com_content&task=view&id=278&Itemid=109

GENERALITAT DE CATALUNYA, « Reforçament de l'aliança amb el Quebec », Projeccó Exterior, avril 2003.

EMBAJADA DE MÉXICO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Comentarios del gobierno de México sobre el Plan de Seguridad Integral para la Frontera México*, 12 octobre 2005, http://www.embassyofmexico.org/index.php?option=com_content&task=view&id=236&Itemid=2

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Manual de Organización General y de Servicios*, http://www.nl.gob.mx/pics/pages/gober_edo_nvoleon_base/LibroII.pdf

GOUVERNEMENT DU CANADA (1968), *Fédéralisme et relations internationales*, Ottawa, Secrétariat d'État aux affaires extérieures.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2003), *Un dialogue sur la politique étrangère*, Ottawa, ministère aux Affaires étrangères et au Commerce international.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2004), *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La politique internationale du Québec : la force de l'action concertée*, Ministère des Relations internationales, 2006.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La politique internationale du Québec : le Plan d'action 2006-2009*, Ministère des Relations internationales, 2006.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Lettre du Premier ministre Jean Charest, 28 octobre 2005, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/lettre_whti.pdf

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Québec : un partenariat nord-américain en sécurité*, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/usa_securite.pdf

GOVERNOR OF THE STATE OF TEXAS, *Executive Order 98-01 relating to the Designation of the Texas Secretary of State as Chief Liaison to Mexico and the Border Region of Texas*, signed July 22nd, 1998.

GOVERNOR'S TASK FORCE ON HOMELAND SECURITY, *January Report to the Governor*, January 31st 2002.

GULF STATES MARINE FISHERIES COMMISSION, *Gulf of Mexico Cooperative Law Enforcement Strategic Plan 2001-2006*, February 2001.

GULF STATES MARINE FISHERIES COMMISSION, *Overview of the GSMFC: The Purpose*, http://www.gsmfc.org

LE CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Entente fondatrice*, signée le 5 mars 2003, http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrancais/850095003_f.pdf

LE CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Initiatives clés et le plan de travail*, http://www.conseildelafederation.ca/initiativesfrancais/initiativesfrancais.html

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Engagements internationaux*, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/ententes.asp

NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION, *EC-5: Homeland Security Comprehensive Policy*, http://ww.nga.org/nga/legislativeUptade/policyPositionDetailPrint/1,1390,5102,00.html

NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION, *EDC-11: Governors' Principles on International Trade Policy*, http://ww.nga.org/nga/legislativeUptade/policyPositionDetailPrint/1,1390,506,00.html

NGA CENTER FOR BEST PRACTICES, *State Homeland Security Organizational Structures: Washington*, http://www.nga.org/cda/files/HOMESECSTRUCTURES.PDF

NATIONAL GUARD BUREAU OFFICE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *Doctrine for National Guard: Cooperative Efforts with other Nations*, 28 mai 1998, http://www.ngb-ia.org/public/library_file_proxy.cfm/lid/61

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *El compromiso es una nueva ética en el ejercicio del gobierno*, 1 décembre 2000, http://www.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=15&pagina=106

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Initiative *de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*, 29 mars 2004, http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=106&art_id=90

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Instala Fox Consejo de Seguridad*, 2 février 2005, http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/153044/default.htm

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Quinto informe de gobierno 2005*, http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/docs/escrito/pdf/M367-379.pdf

SECRÉTARIAT DES CONFÉRENCES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Communiqué 850-092/006*, http://www.scics.gc.ca/cinfo03/850092006_f.html

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Acuerdos de hermanamiento : Guía para Gobiernos Locales de* México, http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/guiagoblocales.pdf

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Acuerdos de hermanamiento : Modelo escrito*, http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/guiagoblocales.pdf

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Guía para le conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, http://tratados.sre.gob.mx/guia.pdf

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Relaciones internacionales en los municipios*, portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/tallerri.pdf

SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ, *Lutte contre la prolifération*, http://www.csis-scrs.gc.ca/fra/operat/prolif_f.html

TEXAS DEPARTMENT OF HEALTH, *Barriers to Binational Cooperation in Public Health between Texas and Mexico*, January 15th, 2001.

TEXAS ECONOMIC DEVELOPMENT, *Texas-Mexico Commerce and International Relations coordinated Plan*, August 31st, 2002.

TEXAS GOVERNMENT, *State & Local Emergency Organizations*, http://www.txdps.state.tx.us/dem/documents/statelocalhsemorgsV4.doc

TEXAS LEGISLATURE, *Senate Bill 77 (Chapter 1165)*, passed in the 76th Legislative Session.

THE GULF OF MEXICO STATES ACCORD, *2004 Overview of the Accord and its Initiative*, http://www.gomsa.org/news/2004%20GOMSA%20One%20Page%20Overview.pdf

THE WHITE HOUSE, *President Bush Addresses the Nation on Immigration Reform*, Office of the Press Secretary, May 15th, 2006, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-8.html

THE WHITE HOUSE, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, September 2002.

WESTERN GOVERNORS'ASSOCIATION, *Policy Resolution 05-21*, signed June 14th, 2005, http://www.westgov.org/wga/policy/05/mexgovs.pdf

WESTERN GOVERNORS'ASSOCIATION, *Policy Resolution 06-01*, http://www.westgov.org/wga/policy/06/immigration.pdf

## E. Articles de presse

GOVERNMENT OF TEXAS, *Gov. Perry Welcomes Chihuahua Gov. Reyes Baeza to 'Partnership for Progress' Agreement*, le 21 octobre 2004, http://www.governor.state.tx.us/divisions/press/pressreleases/PressRelease.2004-10-21.4420

GOVERNEMENT OF TEXAS, *Gov. Perry signs Joint Declaration To Plan Extension of Trans Texas Corridor Into Nuevo Leon*, le 12 mars 2002, http://www.goverbor.state.tx.us/divisions/press/pressreleases/PressReleases.2002-03-12.3844

GOVERNMENT OF TEXAS, *Perry Advocates Enhanced Border Security Measures at Border Governors Conference*, le 10 août 2004, http://www.governor.state.tx.us/divisions/press/pressreleases/PressReleases.2004-08-10.3354

LA CRISIS, *Análisis de la iniciative de Ley de seguridad nacional : Observaciones al proyecto de Ley de seguridad nacional*, http://www.lacrisis.com.mx/seguridadnacional.htm

PELLETIER, Benoît, « Un rôle accru : Le rôle du Québec sur la scènes internationale lui est essentiel afin de prolonger sa personnalité singulière. », *La Presse*, 25 février 2003, p. A-15.

PRESSE CANADIENNE, *Le ministre Jacques Chagnon entame une mission de 3 jours à New York*, le 4 décembre 2004, http://nouvelles.sympatico.msn.ca/Accueil/ContentPosting.aspx?feedname=CP-NATIONALES&newsitemid=16271020

RADIO-CANADA.CA, *Le discours du Trône soulève l'enthousiasme du gouvernement Charest*, le 4 avril 2006, http://nouvelles.sympatico.msn.ca/Accueil/ContentPosting.aspx?feedname=CP-NATIONALES&newsitemid=18077021

THE MONTREAL GAZETTE, *Ex-ambassador challenges Quebec's international role: Province wants greater presence*, February 18th, 2005.

## F. Ententes internationales

Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), signé le 5 mai 2006, à Québec.

Accord de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Nuevo León, signé le 30 mai 2006.

Accord de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont, signée le 4 décembre 2003.

Entente de complémentarité à l'entente de coopération dans les domaines économique, scientifique et technologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York relative à la collaboration en matière de lutte contre le terrorisme, signée le 6 août 2004.

Entente de coopération dans les domaines économique, scientifique et technologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York, signée le 22 mai 2002.

Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maine relative à l'échange de renseignement destinés à l'exécution de la loi, signée le 12 février 2004.

Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire relative à l'échange de renseignement destinés à l'exécution de la loi, signée le 23 septembre 2004.

Entente relative à la coopération franco-québécoise en matière de sécurité civile et d'incendies, signée le 2 février 2005.
Protocole complémentaire à l'accord de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont relatif à l'échange de renseignement destinés à l'exécution de la loi, signée le 4 décembre 2003.

Protocole d'entente internationale d'aide à la gestion des urgences : Déclaration portant sur l'application du protocole en vertu de l'article XI, signé le 27 août 2002.

## G. Sites web

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, *Programas internacionales*, http://www.ammac.org.mx/

CONFERENCIA MEXICANA DE CONGRESOS Y LEGISLADORES ESTATALES, *Declaratorias*, http://www.comce.org/?ver=declaratorias

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Inicio*, http://www.conago.org.mx/Default.aspx

COUNCIL OF STATES GOVERNMENTS, *International States*, http://www.csg.org/CSG/Products/state+news/October+2003.htm

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Asuntos Regionales e Internacionales*, http://www.nl.gob.mx/?P=asuntos_internacionales

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Coordinación del Programa para la Integración del Desarrollo Regional del Noreste y su Vinculación con Texas*, http://www.nl.gob.mx/?P=coord_regional_texas

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Engagements internationaux*, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/informer/ententes/index.asp

NATIONAL GUARD BUREAU OFFICE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *National Guard State Partnership Program with the Czech Republic*, http://www.ngb-ia.org/public/spd.cfm/spi/czech2

NATIONAL GUARD BUREAU OFFICE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *State Partnership Program Overview*, http://www.ngb-ia.org/public/spd.cfm/spi/overview

OFFICE OF THE GOVERNOR, *Priorities*, http://www.governor.state.tx.us/priorities/border

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Inicio*, http://www.presidencia.gob.mx/

SECRÉTARIAT DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Renseignements sur les conférences*, http://www.scics.gc.ca/confer07_f.html

SÉCURITÉ CIVILE ET PROTECTION CIVILE CANADA, *Menu*, http://www.securitecanada.ca/menu_f.asp

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Página principal*, http://www.senado.gob.mx/

SENATE OF TEXAS, *Senate Committee on International Relations and Trade*, http://www.senate.state.tx.us/75r/Senate/commit/c545/c545.htm

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Dirección General de Coordinación Política*, http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/index.php?Itemid=1

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Embajada de México en los Estados Unidos*, http://portal.sre.gob.mx/eua/

TEXAS HOUSE OF REPRESENTATIVES, *House Committee on Border & International Affairs*, http://www.house.state.tx.us/committees/039.htm

TEXAS HOUSE OF REPRESENTATIVES, *House Committee on Defense Affairs & State-Federal Relations*, http://www.house.state.tx.us/committees/305.htm

TEXAS SECRETARY OF STATE, *International Protocol*, http://www.sos.state.tx.us/border/intlprotocol/index.shtml

TEXAS SECRETARY OF STATE, *State Agency Advisory Roundtable Contacts on Border/Mexican Affairs*, http://www.sos.state.tx.us/border/roundtablecontacts.shtml

TEXAS SECRETARY OF STATE, *Secretary of State Press Releases*, http://www.sos.state.tx.us/about/newsreleases

THE WHITE HOUSE, *Fact Sheet: Comprehensive Immigration Reform*, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-10.html

UNITED STATES-MEXICO BORDER GOVERNORS CONFERENCE, *History*, http://www.edd.state.nm.us/BordGov/history.html

