

Études

Les relations internationales du Québec dans le contexte du droit international

JEAN-PAUL DUPRÉ* ET ÉRIC THÉROUX**

I.- Le Québec, sujet de droit international

- A- Les fondements en droit interne de la personnalité juridique du Québec sur le plan international
- B- La validité des ententes internationales du Québec dans l'ordre juridique international

II.- Divers aspects des relations internationales québécoises

- A- Le rôle du Québec dans la conclusion et la mise en oeuvre des traités et accords du Canada
- B- La représentation du Québec sur le plan international
- C- Le droit de participation du Québec aux conférences et aux organisations internationales

Les relations internationales, sous tous leurs aspects, constituent un instrument de développement majeur, voire indispensable pour toute société qui se veut moderne. Ces relations ont pris des formes nouvelles et touchent des domaines qui dépassent nettement les perspectives classiques de la diplomatie. Les échanges économiques, la culture, les communications, l'environnement, l'agriculture, l'énergie, les ressources naturelles, la science et la technologie revêtent une grande importance dans les relations actuelles entre les États.

Dans ce contexte, la structure et la portée du droit international contemporain ont dû être profondément modifiées par les bouleversements qui ont affecté la société internationale depuis 1945. Ce droit s'est donc beaucoup diversifié en raison de l'hétérogénéité de ses sujets et de ses nouveaux domaines d'application.

Ainsi, les États ne sont plus les seuls sujets de droit international. Le droit international est constitué de plusieurs autres entités hiérarchisées en fonction de l'étendue de leurs compétences respectives. Bien entendu, l'État apparaît toujours au sommet de cette hiérarchie puisque celui-ci jouit de la plénitude des compétences internationales en raison de son statut de sujet «originaire» du droit international acquis à partir du XVI^e siècle.

Comme le faisait remarquer avec justesse le juge DeLacharrière de la Cour internationale de Justice, le droit international contemporain est à la fois diversifié et à plusieurs vitesses afin de s'adapter à la diversité des sujets destinataires de ses normes¹. Depuis 1945, une pléiade de nouveaux acteurs a fait leur apparition sur la scène internationale; on pense aux organisations internationales gouvernementales, aux organisations internationales non gouvernementales, aux

sociétés transnationales et, à la limite, aux personnes physiques elles-mêmes, comme le démontrent les conventions internationales en matière de droits de la personne².

Le droit international s'est aussi diversifié quant à la matière, délaissant les matières traditionnelles que constituaient la paix et la guerre, le règlement pacifique des différends, les privilèges et immunités diplomatiques, pour en aborder d'autres, souvent plus dynamiques; comme par exemple la coopération, le développement et l'environnement.

Une nouvelle définition du droit international s'impose alors et nous tenterons la suivante : le droit international est aujourd'hui l'ensemble des normes juridiques qui régissent les relations de divers sujets du droit international.

Cette conception moderne du droit international se marie harmonieusement avec celle préconisée par le réputé juge Jessup de la Cour internationale de Justice, qui caractérisait le droit international contemporain comme étant un «droit transnational», lequel étant défini comme «tout le droit qui régleme les actions ou les événements qui transcendent les frontières nationales»³. Cette conception est également suggérée par le professeur Carreau dans son traité de droit international⁴.

Devant une telle multiplicité d'acteurs et de matières, il ne faut donc pas se surprendre qu'un État fédéré comme le Québec, possédant des compétences constitutionnelles qui lui sont propres et surtout, jouissant d'une identité unique en

* Directeur, Direction des Affaires juridiques, ministère des Affaires internationales du Québec.

** Avocat, Direction des Affaires juridiques, ministère des Affaires internationales du Québec.

1 Cité dans D. CARREAU, *Droit international*, Paris, Éditions Pedone, 1986, p. 31.

2 Voir par exemple la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, (1948-49) A.J.N.U. 537; le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1976) 943 R.T.N.U. 13, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 999 R.T.N.U. 107, la *Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale*, (1970) R.T. Can. no 28 et la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, (1955) 213 R.T.N.U. 221.

3 P.C. JESSUP, *Transnational Law*, New Haven, Yale University Press, 1956, p. 2.

4 D. CARREAU, *op. cit. supra*, note 1, p. 33.

Amérique du Nord, ait décidé de se servir de cet outil puissant de développement.

I.- Le Québec, sujet de droit international

A- Les fondements en droit interne de la personnalité juridique du Québec sur le plan international

Longtemps isolé du monde extérieur, le Québec a commencé à jeter des ponts vers l'Europe à la fin du XIXe siècle. Il avait déjà pignon sur rue à Paris en 1882 par le biais d'une Agence générale du Québec. C'est donc dire que l'activité internationale du Québec repose sur une longue tradition.

Mais il faudra attendre les années soixante, époque charnière dans l'histoire du Québec, que l'on a baptisée «Révolution tranquille», pour assister à l'éclosion d'un réseau de représentations du Québec à l'étranger et à la signature des premiers instruments juridiques internationaux du Québec. Ce n'est pas un hasard si cette période de développement extérieur coïncide pour le Québec avec un intense développement intérieur, les deux étant intrinsèquement liés.

Cette période voit la création du ministère des Affaires intergouvernementales, ministère à l'origine de l'actuel ministère des Affaires internationales, né en 1988 de la fusion des ministères des Relations internationales et du Commerce extérieur, afin de s'adapter aux réalités nouvelles, marquées par la montée de plus en plus prononcée d'une interdépendance généralisée.

En créant le ministère des Affaires internationales, le Québec a réaffirmé son souci de renforcer l'ouverture du Québec sur le monde et de dynamiser ses relations internationales de façon à promouvoir l'identité et la spécificité de la société québécoise et à maintenir son poids politique à l'égard des décisions prises ailleurs qui peuvent l'affecter.

Comment le droit international répond-il à cette action particulière d'un État fédéré? En ce qui a trait à la capacité internationale, le droit international s'en remet d'abord au droit interne de la fédération concernée.

La Constitution canadienne prévoit un partage relativement précis des compétences entre les deux niveaux de gouvernements, fédéral et provincial⁵. Elle demeure cependant muette en ce qui concerne les compétences internationales, mise à part une disposition désuète qui confie au seul gouvernement fédéral la capacité de mettre en oeuvre les traités conclus entre l'Empire britannique et des pays étrangers⁶. Pour le reste, il n'est nulle part indiqué que le domaine des relations internationales revienne exclusivement à l'État fédéral.

Lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, tenue à Vienne en mai 1969, le représentant canadien, H. Wershof, a expliqué l'ambiguïté de la Constitution canadienne à ce sujet :

Quand le Canada est devenu un État fédératif, ses besoins étaient loin d'être ceux qu'il doit maintenant satisfaire. Ainsi, au point de vue international, il était soumis à l'autorité impériale et rien ne laissait présager qu'il serait appelé, un demi-siècle plus tard, à assumer ses propres responsabilités sur la scène

mondiale. C'est pourquoi, l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, qui ne souffle mot de la compétence internationale, a été au Canada la source de difficultés d'ordre constitutionnel que ni les décisions juridiques ni la pratique constitutionnelle n'ont encore réussi à faire disparaître⁷.

Par ailleurs, les rapports entre le droit interne canadien et le droit international sont régis en fonction du schéma dualiste, à l'instar des divers régimes constitutionnels d'origine britannique. Cette réalité implique donc la nécessité de l'introduction du droit international en droit interne, c'est-à-dire qu'une norme internationale doit, pour être applicable en droit interne, être entérinée par les autorités législatives compétentes. Le dualisme repose sur le volontarisme et suppose deux ordres juridiques égaux et équipollents.

Ce dualisme, joint à la capacité législative exclusive des provinces dans leur domaine de compétences, devait amener en 1937 le Comité judiciaire du Conseil privé, tribunal de dernière instance à cette époque au Canada, à déclarer *ultra vires* les lois fédérales par lesquelles le gouvernement central voulait mettre en oeuvre certaines conventions de l'Organisation internationale du travail⁸. Le motif était précisément que si la capacité du gouvernement fédéral de conclure des traités et d'adhérer à l'O.I.T. n'était pas contestée, cela ne lui donnait pas pour autant le pouvoir de les mettre en oeuvre législativement, ce pouvoir appartenant aux provinces parce que leur sujet portait sur une matière relevant de leur compétence, la propriété et le droit civil.

Ce principe devait passer non seulement de la théorie à la pratique mais devait aussi devenir une politique du gouvernement du Québec, exprimée à l'occasion d'un discours prononcé par le vice-premier ministre du Québec, Paul Gérin-Lajoie, devant le Corps consulaire de Montréal en 1965. Il exposait alors pour la première fois le fondement théorique sur lequel allait désormais s'articuler le développement des relations internationales du Québec :

Pourquoi l'État qui met un accord à exécution serait-il incapable de le négocier et de le signer lui-même? Une entente n'est-elle pas conclue dans le but essentiel d'être appliquée et n'est-ce pas à ceux qui doivent la mettre en oeuvre qu'il revient d'abord d'en préciser les termes? (...) Il n'y a, je le répète, aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. Il s'agit des deux étapes essentielles d'une opération unique. Il n'est plus admissible, non plus que l'État fédéral puisse exercer une sorte de surveillance et de contrôle d'opportunité sur les relations internationales du Québec⁹.

La doctrine Gérin-Lajoie était donc née; elle affirme la capacité juridique du Québec d'exercer au plan international les compétences constitutionnelles qu'il possède déjà au plan intérieur ou, en d'autres mots, l'extension externe des capacités internes.

⁷ Voir *Conférence des Nations Unies sur le droit des Traités*, 2e session (9 avril - 22 mai 1969), Doc. off. N.U. A/ Conf. 39/11/Add. 1 p. 6, no 40, reproduit dans «Canadian Practice in International Law During 1969», (1970) 8 A.C.D.I. 363-366.

⁸ A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario, [1937] A.C. 326.

⁹ P. GÉRIN-LAJOIE, «Il nous faut une plus large autonomie et le droit de négocier avec l'étranger», *Le Devoir*, 15 avril 1965, p. 5.

⁵ Voir la *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, app. III, art. 91-92.

⁶ *Id.*, art. 132.

Par ailleurs, eu égard à la capacité de l'État fédéré d'agir à titre de sujet du droit international, le professeur Serge Sur écrit :

[...] sur le fondement du droit coutumier, la capacité des États fédérés repose sur deux critères cumulatifs. Elle doit, d'une part, être établie par la constitution fédérale. Elle doit, d'autre part, être opposable sur le plan international, c'est-à-dire correspondre à une autonomie effective de l'État fédéré, ou alors être reconnue par les tiers intéressés.¹⁰

Ainsi, certains aspects constitutionnels internes confèrent une capacité internationale au Québec, capacité qui bien entendu se limite à ses propres compétences législatives. L'opposabilité, de cette capacité se démontre, croyons-nous, par une pratique internationale reconnue par d'autres sujets du droit international. Cette pratique s'est exprimée par l'action internationale du Québec, particulièrement par la conclusion d'ententes internationales et par la mise en oeuvre sur son territoire, des traités ou conventions internationales auxquels adhère le Canada.

B- La validité des ententes internationales du Québec dans l'ordre juridique international

Le professeur Paul Reuter définit le traité comme «une manifestation de volontés concordantes imputables à deux ou plusieurs sujets de droit international et destinée à produire des effets de droit selon les règles de droit international»¹¹. À notre avis, les ententes internationales québécoises cadrent avec cette définition du professeur Reuter, pour peu que l'on considère l'État québécois comme un sujet de droit international et que les Parties signataires d'une entente désirent soumettre celle-ci au droit international.

De plus, si la *Convention de Vienne sur le droit des traités*¹² édicte, à l'article 1, qu'elle ne s'applique qu'aux traités entre États, souverains serait-on porter à dire, elle précise toutefois, à l'article 3, que :

Le fait que la présente Convention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des États et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international, ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte : a) à la valeur juridique de tels accords; [...]

Il est intéressant de constater que le projet de codification de la Commission du droit international des Nations Unies¹³, qui devait mener à l'adoption de la Convention de Vienne, reconnaissait la capacité des États fédérés. Le second paragraphe de l'article 5 du projet de codification du droit des traités se lisait ainsi :

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

10 H. THIERRY, J. COMBACAU, C. VALLÉE et S. SUR, *Droit international public*, 3e éd., Paris, Éditions Montchrestien, 1981, p. 50.

11 P. REUTER, *Introduction au droit des traités*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 40.

12 (1980) R.T. Can. no 37 [ci-après dénommée la Convention de Vienne].

13 (1965) 1 A. Com. D.I. 305.

Le Québec a maintenant conclu quelque trois cents ententes avec des gouvernements étrangers ou des organisations internationales¹⁴, la première de ces ententes ayant été signée avec la France en 1964¹⁵. Environ deux cents de ces ententes sont toujours en vigueur et ont trait à une quinzaine de secteurs, tels l'éducation, la culture et la communication, l'agriculture, l'environnement, l'entraide judiciaire, la science et la technologie, la sécurité sociale, la coopération générale et le transport.

Cependant, la priorité doit davantage porter sur la qualité que sur le nombre, et, à cet égard, nous avons d'intéressants précédents. Retenons pour premier exemple l'une des quinze ententes en matière de sécurité sociale que le Québec a conclues avec la majeure partie des États européens et quelques États des Antilles, soit celle conclue avec la République fédérale d'Allemagne¹⁶. Cette dernière est d'autant plus intéressante qu'elle a été signée avec le gouvernement central d'une fédération.

L'entente signée le 14 mai 1987 utilise un langage juridique solennel et comporte les exigences de forme propres aux instruments juridiques liant les États en droit international. On y trouve également une clause de règlement des différends qui prévoit, si besoin est, la création d'un tribunal d'arbitrage de trois membres qui, «prend ses décisions sur la base des traités existants entre les États et du droit international général, à la majorité des voix. Ses décisions sont obligatoires»¹⁷.

Un deuxième exemple est celui d'une entente avec une organisation internationale intergouvernementale, l'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.), concernant les exemptions et prérogatives de courtoisie de l'Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français et de certains de ses employés¹⁸. Cet Institut, un organe subsidiaire de l'A.C.C.T., a son siège à Québec et a été créé par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français (mieux connu sous le vocable du «Sommet francophone»).

Cette entente, qui se juxtapose à un accord semblable entre le gouvernement fédéral et l'A.C.C.T.¹⁹, vise à octroyer, dans le cadre de la législation québécoise, les exemptions et prérogatives de courtoisie généralement accordées aux organisations internationales intergouvernementales. Outre une reconnaissance de l'Agence et de l'Institut au sens de la législation québécoise, l'entente accorde une exemption de juridiction lorsqu'un tribunal intervient en application des lois du Québec, ce qui s'assimile aux immunités de juridiction habituelles. De plus, elle prévoit que l'Institut et certains de ses employés bénéficient des exemptions fiscales accordées par

14 Voir le *Recueil des ententes internationales du Québec*, Québec, Direction générale des publications gouvernementales du ministère des Communications, (1984) [ci-après dénommé R.E.I.Q. 1964-1983], et le *Recueil des ententes internationales du Québec* (1984-89), Québec : Publications du Québec, ministère des Affaires internationales du Québec, (1990), p. 939 [ci-après dénommé R.E.I.Q. (1984-1989)].

15 «Échange de lettres entre le ministère de la Jeunesse du Québec et l'Association pour l'organisation des stages en France (ASTEF) concernant un programme de coopération technique», R.E.I.Q. (1964-1983), 1964 (1), p. 1.

16 «Entente en matière de sécurité sociale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne», R.E.I.Q. (1984-1989), 1988 (7), p. 503.

17 *Id.*, art. 22(5).

18 Décret no 1781-89, du 22 novembre 1989, (1989) 121 G.O. II 6275.

19 (1988) R.T. Can. no 10

le Québec aux organisations internationales intergouvernementales, telles celles sur l'impôt, sur les taxes à la consommation et sur les taxes foncières. L'entente entre en vigueur à la suite d'un échange de notifications entre les Parties et peut être dénoncée à certaines conditions.

II. Divers aspects des relations internationales québécoises

A- Le rôle du Québec dans la conclusion et la mise en oeuvre des traités et accords du Canada

Acteur international responsable, le gouvernement du Québec respecte la politique étrangère canadienne et dans cet esprit, collabore, dans toute la mesure du possible, avec le gouvernement fédéral. Cette collaboration se reflète notamment dans le rôle que joue le Québec dans la conclusion et la mise en oeuvre des traités et conventions du Canada qui portent en tout ou en partie sur des domaines de la compétence constitutionnelle de celui-ci, tels les instruments internationaux en matière de droits de la personne²⁰ et l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*²¹.

Une des méthodes les plus utilisées pour établir des consensus sur la scène internationale, réside dans l'adhésion à des traités et accords internationaux et le Québec souscrit à une telle approche. Une telle adhésion implique, d'une part, que le Québec respecte les dispositions de ces traités et accords, à condition, d'autre part, qu'il soit responsable des moyens nécessaires à leur bonne mise en oeuvre, dans l'esprit de l'*Affaire des conventions sur le travail*²² auquel nous avons référé plus haut.

La *Loi sur le ministère des Affaires internationales*²³ comporte, à cet égard, une disposition qui permet au gouvernement québécois d'assumer ses responsabilités. L'article 17 de cette loi stipule :

Le ministre des Affaires internationales recommande au gouvernement la ratification des traités et accords internationaux dans les domaines ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec. Il assure et coordonne la mise en oeuvre au Québec des traités et accords internationaux impliquant le gouvernement.

L'expression «ratification» peut étonner, puisque le Québec ne ratifie pas expressément ces traités ou accords et n'en est pas signataire, mais le législateur l'a maintenue. Nous sommes conscients des limites de l'utilisation de ce vocable en droit international. La «ratification» québécoise se fait sous la forme d'un décret adopté par le gouvernement, lequel prévoit que le gouvernement «se déclare lié» par les dispositions de tel pacte ou de telle convention et qu'en conséquence, il entend en assumer la mise en oeuvre législative ou réglementaire nécessaire.

En matière de droits de la personne, le rôle du Québec comprend trois volets : assurer la participation du Québec à l'élaboration et à la mise en oeuvre des instruments

internationaux en ce domaine; préparer les rapports sur les mesures prises par le Québec en vue de donner effet aux droits reconnus dans les instruments internationaux auxquels le Québec a adhéré; et participer à la présentation de ces rapports devant les comités d'experts mis en place par les Nations Unies. L'approche québécoise repose ici encore sur le fait que le Québec constitue la seule autorité compétente pour mettre en oeuvre les diverses dispositions en la matière. Quant à la collaboration avec le gouvernement fédéral, un Comité permanent fédéral-provincial-territorial de fonctionnaires chargés des droits de la personne a été créé en vue d'assurer notamment la mise en oeuvre des *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*²⁴.

Un second dossier revêt une importance toute particulière en l'espèce, celui de l'Accord de libre-échange canado-américain. Lors de la négociation de l'Accord de libre-échange, la création de mécanismes de participation tant au niveau politique qu'administratif assura le respect du principe de la «pleine participation» des provinces. La consultation des provinces par le gouvernement fédéral lors des négociations commerciales internationales, laquelle s'était concrétisée à l'occasion des négociations du Tokyo Round du GATT, s'est élargie pour adopter une formule similaire à celle de l'Accord de libre-échange lors des négociations commerciales multilatérales subséquentes à l'Uruguay Round.

Le *modus operandi* québécois demeure toujours le même, tel un leitmotiv, car si de façon générale, le Québec appuie les objectifs poursuivis par les négociations commerciales multilatérales, sa participation à l'élaboration des positions canadiennes de négociation se fait avec un souci de défendre l'intégralité des lois, des programmes et des politiques qui, notamment dans le domaine social, culturel et des communications, contribuent à la spécificité de la société québécoise. Le gouvernement du Québec est aussi soucieux de préserver une marge de manoeuvre qui permette son intervention en vue de renforcer le tissu économique et la base technologique du Québec.

En fait, la participation des provinces aux négociations commerciales, que celles-ci soient bilatérales ou multilatérales, se justifie par la recherche de l'efficacité fonctionnelle. Nul autre que l'État québécois ne peut prendre les mesures législatives, réglementaires ou administratives nécessaires à la mise en oeuvre de plusieurs de ces engagements internationaux.

Est-il ici besoin de rappeler les termes de l'article 27 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, selon lesquels une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité? L'État fédéral, en considération de cette réalité juridique, a dès lors tout intérêt à s'assurer du concours de toutes les provinces. Le principe pertinent de droit international public a été codifié par la Commission de droit international en ces termes :

1. Est aussi considéré comme un fait de l'État d'après le droit international le comportement d'un organe d'une collectivité publique territoriale de cet État, pour autant que, en l'occurrence, il ait agi en cette qualité²⁵.

²⁰ *Supra*, note 2.

²¹ *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, S.C. 1988, c. 65. [ci-après dénommé l'Accord de libre-échange canado-américain ou Accord de libre-échange]

²² *A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario*, *supra*, note 8.

²³ *Loi sur le ministère des Affaires internationales*, L.R.Q., c. M-21-1.

²⁴ L. BERGERON, «Le rôle du gouvernement du Québec dans la mise en oeuvre du droit international du droit de la personne», (1985) 11 *R.Q.D.I.* 257.

²⁵ (1980) 2 *A. Com. D. I.* 30.

Dans le dossier de l'Accord de libre-échange, le gouvernement du Québec, libre-échangiste convaincu, ne serait-ce que parce que son PIB dépend pour une part très importante de ses exportations, posa certaines conditions à l'obtention de son acceptation, dont le respect intégral des compétences législatives et la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends auquel seront associées les provinces.

Le 15 juin 1988, entre la signature et l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, le gouvernement du Québec, par décret, se déclarait favorable à cet accord, affirmait que le Québec est seul compétent pour en assurer la mise en oeuvre au Québec dans chacun des domaines de sa compétence et s'engageait à prendre les mesures nécessaires, y compris les mesures législatives et réglementaires, pour assurer cette mise en oeuvre²⁶.

Il faut toutefois admettre, en concluant sur le rôle du Québec à l'égard des traités du Canada le concernant, que ses effets juridiques semblent encore restreints sur le plan international. Peut-être le Québec pourra-t-il être lui-même, un jour, signataire d'une convention dont il devra assurer la mise en oeuvre?

B- La représentation du Québec sur le plan international

L'action internationale du Québec est également démontrée par sa présence dans de nombreux pays. Si le publiciste Nguyen Quoc Dinh enseigne que ce droit classique revient aux États souverains, il reconnaît du même souffle que la diversité des sujets du droit international accroît la complexité des problèmes posés par les relations diplomatiques et consulaires²⁷.

Dès la naissance de la fédération, le Québec, comme d'autres provinces canadiennes, mettant déjà en oeuvre la thèse du prolongement externe des compétences internes, a voulu pouvoir représenter ses intérêts à l'étranger, notamment dans les domaines où la Constitution le lui permettait, comme en matière d'immigration, d'agriculture et même de commerce. Ainsi nomma-t-il un Agent général à Paris dès 1882. Mû par la nécessité d'une présence institutionnelle pour la représentation des intérêts du Québec, l'État québécois se prolonge, si l'on peut s'exprimer ainsi, dans vingt-six postes à l'étranger.

De par sa nature, le statut de la représentation du Québec à l'étranger s'assimile généralement davantage aux relations consulaires qu'aux relations diplomatiques. C'est pourquoi nous référerons, pour les fins de notre analyse, aux dispositions de la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*²⁸, laquelle est venue codifier en grande partie les règles de droit coutumier, lesquelles règles subsistent lorsque non expressément réglées dans les dispositions de la Convention. L'article 2 de cette Convention stipule que les relations consulaires s'établissent par consentement mutuel, ce qui laisse entendre qu'un État fédéré, s'il a la capacité de consentir, puisse établir de telles relations.

Comme l'écrit Guggenheim :

De même que la capacité de conclure des traités internationaux suit l'évolution des relations internationales, le droit de légation actif et passif est en devenir continu. Il n'existe aucune réglementation de principe en droit international qui réserverait ce droit à certains sujets de droit international, comme par exemple les États indépendants (...). D'autres sujets de droit sont également en mesure d'acquiescer le droit de légation actif et passif, à la condition toutefois qu'ils soient à même de poursuivre une politique étrangère indépendante²⁹.

Les auteurs Oppenheim et Lauterpacht partagent cette opinion³⁰. À l'occasion de son célèbre exposé, en 1965, le ministre québécois, monsieur Gérin-Lajoie affirmait :

D'après la dernière Convention de Vienne (article 5, paragraphe b), les fonctions consulaires consistent à favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'État d'envoi et l'État de résidence. Encore une fois, pour vous qui exercez votre juridiction ici, l'État de résidence est facile à identifier, c'est le Québec [...]³¹

Il n'entre pas dans le cadre de cette analyse d'étudier de façon exhaustive le statut des vingt-six représentations du Québec à l'étranger, que l'on désigne généralement, par ordre d'importance, par les vocables «délégations générales», «délégations» ou «bureaux». Qu'il suffise de dire ici que ce statut varie selon les pays, certains leur accordant un statut consulaire, pour ne pas dire diplomatique, avec les immunités et privilèges qui en découlent, d'autres un statut mitigé.

Le gouvernement du Québec, en tant que bon citoyen international, promeut des relations amicales avec les divers postes consulaires et bureaux de gouvernements étrangers établis au Québec, dans l'esprit des Conventions de Vienne. Respectueux des règles, de la pratique et des usages internationaux, le gouvernement par ses lois, règlements et pratiques administratives - généraux dans certains cas, spécifiques dans d'autres³² reconnaît le statut des postes consulaires et diplomatiques établis sur son territoire.

Cela nous amène donc à interpréter et à appliquer les dispositions de la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*³³, notamment parce qu'en vertu du partage des compétences législatives, le Québec est responsable de l'administration de la justice et a son propre système d'imposition du revenu et de taxation.

Notons qu'en plus des postes consulaires, l'État québécois peut s'enorgueillir de la présence au Québec du siège de l'Organisation de l'aviation civile internationale (O.A.C.I.), du siège de l'Institut de l'énergie et d'une représentation de l'UNESCO. Par la force des choses, le Québec a des rapports constants et directs avec les représentants officiels de tous ces sujets du droit international.

29 P. GUGGENHEIM, *Traité de Droit international public*, Genève, Librairie de l'Université, 1953, tome I, p. 489.

30 L. OPPENHEIM et H. LAUTERPACHT, *International Law*, 8e éd., London, Longmans, 1955, vol. I, pp. 772-775.

31 *Loc. cit. supra*, note 9.

32 Voir, par exemple le *Règlement sur les exemptions fiscales consenties aux membres des corps diplomatique et consulaire et aux représentants non canadiens auprès de l'Organisation de l'Aviation civile internationale*, (1984) 116 G.O. II 1222.

33 *Supra*, note 28.

26 Décret concernant l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, no 944-88, du 15 juin 1988, (1988) 120 G.O. II 3535.

27 D. NGUYEN QUOC et al., *Droit international public*, 3e éd., Paris, L.G.D.J., 1987, p. 652.

28 (1967) 596 R.T.N.U. 261, [1974] R.T. Can, no 25.

C- Le droit de participation du Québec aux conférences et aux organisations internationales

Tout naturellement, l'intérêt du Québec pour les organisations internationales se porta, dès les débuts, vers des organisations ayant des préoccupations similaires aux siennes. La Communauté francophone constituait, à cet égard, un rassemblement de prédilection étant donné l'usage commun de la langue distinctive des Québécois et les buts des divers organismes intergouvernementaux de coopération donnant progressivement corps à cette communauté.

À la suite de la participation du Québec, à part entière, à la Conférence des ministres de l'Éducation des pays d'expression française, tenue à Libreville en 1968, il fut à nouveau présent lors de la Conférence de Niamey tenue en février 1969, où les États liés par l'usage de la langue française décidaient de la création de l'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.). Cette Agence fut établie par la Convention du 20 mars 1970³⁴ qui contient la Charte de celle-ci.

Cette Charte contient des dispositions sur le statut d'États membres et de gouvernements participants; une formule inédite et originale en droit international qui a ainsi consacré, au profit du Québec, une présence entière et une personnalité internationale réelle, puisque l'article 3.3 de la Charte permet à un gouvernement participant d'être admis aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence.

Un accord relatif à la participation du Québec à l'A.C.C.T. a été signé le 1er octobre 1971 entre Ottawa et Québec³⁵. Cet accord prévoit que les ministres ou les fonctionnaires québécois présents aux conférences ou réunions de l'Agence forment un groupe représentant le Québec au sein de la délégation canadienne : ils «participent aux délibérations et expriment le point de vue du Gouvernement du Québec sur toutes matières ressortissant à sa compétence constitutionnelle»³⁶.

Ce précédent a depuis régi les modalités de participation du Québec à d'autres institutions internationales francophones comme la Conférence des ministres de l'Éducation nationale des pays d'expression française (CONFEMEN) et la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports (CONFESJES).

Cette évolution s'est transposée au Sommet francophone dont nous avons fait état plus haut : le deuxième Sommet tenu à Québec comptait, parmi les quarante et un gouvernements représentés, trois gouvernements participants, nommément le Québec, la Communauté française de Belgique et le Nouveau-Brunswick.

Les modalités de la participation québécoise se sont donc largement inspirées de celles ayant cours à l'A.C.C.T. et elles furent établies par une entente entre le Québec et Ottawa³⁷ qui prévoit notamment que dans la première partie

du Sommet, consacrée à la politique et à l'économie mondiale, le gouvernement fédéral traitera des questions politiques, tandis que le Québec «pourra, après concertation et avec l'accord ponctuel du Premier ministre du Canada», intervenir au sujet des aspects de l'économie mondiale qui l'intéressent. Pendant la seconde partie, consacrée à la coopération, le Premier ministre du Québec intervient à volonté. Enfin, le Québec, selon ces modalités, reçoit directement une invitation à participer et a également une présence autonome dans la préparation de ces Sommets.

Le Québec a donc acquis, comme gouvernement participant à l'A.C.C.T. depuis 1970, mais encore plus depuis la création du Sommet francophone, une voix qui lui est propre dans d'importants forums multilatéraux. Les intérêts du Québec dans ces forums ne se limitent pas pour autant au seul domaine de la francophonie. En matière sociale et particulièrement en matière de travail, le Québec participe très activement aux activités de l'Organisation internationale du travail. Il y délègue, à chaque printemps, des fonctionnaires qui, au sein de la délégation canadienne, participent aux assises annuelles de l'Organisation et aux travaux de plusieurs groupes techniques. L'action québécoise en cette matière comporte de grandes similitudes avec sa participation aux divers mécanismes de protection des droits de la personne.

Ces principaux aspects de la pratique internationale du Québec militent en faveur de l'existence, pour l'État québécois, d'une personnalité juridique internationale, dont l'étendue est déterminée par sa capacité constitutionnelle à poser des gestes dans l'ordre juridique international.

La doctrine s'entend pour définir la personnalité internationale comme la faculté d'être titulaire de droits et tenu d'obligations dans l'ordre juridique international. La Cour internationale de Justice, dans son célèbre *Avis relatif à la réparation des dommages subis aux services des Nations Unies*³⁸, a reconnu que l'«État souverain» n'était pas le seul détenteur de cette personnalité ou le seul sujet du droit international. Nous croyons que le Québec détient cette personnalité internationale.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les normes coutumières du droit international ne s'opposent pas à l'existence d'une telle capacité, pourvu que celle-ci existe dans le droit interne qui régit cet État fédéré et que celui-ci fasse preuve d'une pratique effective.

Il faut insister sur le fait que tous ces efforts de l'État québécois reposent sur un précepte fort simple énoncé par le professeur Jacques-Yvan Morin :

La légitimité des relations internationales du Québec tient au fait qu'il constitue une société distincte, une nation au sens sociologique du terme, mais elle est fondée également sur la situation singulière de cette société en Amérique du Nord³⁹.

En fait, au delà de la légitimité, il faut convenir que les relations internationales du Québec sont d'abord nécessaires à son affirmation et à son développement. Si, comme État fédéré, il a longtemps été une des seules entités étatiques autonomes à vouloir mener ses propres relations

34 Convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique, R.E.I.Q. (1984-1989), 1970-2, p. 797.

35 Modalités selon lesquelles le gouvernement du Québec est admis comme gouvernement participant aux institutions aux activités et aux programmes de l'Agence de coopération culturelle et technique, reproduit dans J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *Droit international public : notes et documents*, Montréal, Éditions Thémis, 1987, tome II, pp. 376-380.

36 *Id.*, art. 11.

37 Entente entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada relative au Sommet francophone, reproduit dans J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *op. cit. supra*, note 35, pp. 380-381.

38 Arrêt C.I.J. Recueil, 1949, p. 174.

39 Voir J.-Y. MORIN, *Le Devoir*, 30 mars 1989, p. 9.

internationales en ce qui a trait aux compétences que la Constitution lui a reconnues, d'autres entités de fédérations ont emboîté le pas dans cette démarche. Précisons cependant que le recours au droit interne des États, auquel nous oblige le droit international, nous interdit de transposer à d'autres États fédérés la situation du Québec.

Rétrospectivement, on pourrait déceler de l'attitude québécoise que le droit international fut et demeure toujours un objet de sa politique extérieure et non pas nécessairement et exclusivement son fondement.

La thèse Gérin-Lajoie qui veut que le Québec puisse exercer sur la scène internationale les compétences que la Constitution canadienne lui octroie en droit interne, représente le fondement sur lequel s'appuie la pratique du Québec. Vu le nombre et la qualité de ses partenaires, que ce soit par le biais de la signature d'ententes, de la reconnaissance d'un statut à ses représentations à l'étranger ou encore de sa reconnaissance au sein des organisations et conférences internationales, cette pratique et le contexte constitutionnel dans lequel elle s'exerce devraient normalement mener à la reconnaissance de cette personnalité internationale que le Québec détient. Il est indéniable que l'État québécois constitue, dans les limites de ses moyens, un acteur international et qu'à cet égard, il jouit certainement d'un statut *sui generis*.

Ce statut prend tout son sens à la lumière des écrits du remarquable Professeur Rousseau qui, dans son célèbre ouvrage de droit international public, souligne que «les situations de fait sont à l'origine des situations de droit»⁴⁰.

40 C. ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris, Sirey, Tome 2, 1974, p. 426.