

XII

LE QUÉBEC ET LE DROIT INTERNATIONAL

par Daniel Turp

Le Québec et le droit international, tel est le thème que j'ai choisi, avec l'accord du juge Guillaume, de traiter devant vous aujourd'hui. Il aura la particularité de vous permettre de découvrir un État qui, sans être souverain et indépendant, a cherché à affirmer une personnalité internationale et à s'appuyer sur le droit international pour émerger comme l'un de ses sujets. À moins d'un an de la commémoration du cinquantième anniversaire de l'Exposition universelle de 1967 dont la tenue avait été marquée par le célèbre « Vive le Québec libre! » du président Charles de Gaulle, vous me donnez d'ailleurs l'occasion de présenter une synthèse de 50 ans d'évolution des rapports internationaux d'une nation qui a développé avec la France une relation directe et privilégiée qui n'est pas étrangère à cette capacité qu'elle détient aujourd'hui d'agir sur la scène internationale.

Dérivé du mot amérindien « kebek » commun à l'algonquin, au cri et au micmac et qui désigne « un détroit ou un passage qui se rétrécit », le nom « Québec » évoque ce large et majestueux fleuve Saint-Laurent qui se resserre devant le Cap-Diamant d'où l'on peut apercevoir ce Château Frontenac qui est devenu la marque distinctive d'une capitale nationale qui a d'ailleurs le nom Québec en partage¹. Le Québec a

1. La première référence au mot « Québec » est attribuée au fondateur de la capitale et se trouve dans l'ouvrage de de Champlain, *Des sauvages ou Voyage de Samuel Champlain De Brouage, fait en la France Nouvelle l'an mil six cens trois contenant les mœurs, façon de vivre, mariages, guerres, & habitations des Sauvages de Canadas*, Paris.

un territoire d'une superficie de 1 542 056 km² (ce qui fait trois fois celle de la France métropolitaine qui en compte 547 030 km²) et sa population est estimée au 1^{er} janvier 2016 à 8 294 656 âmes³. Cette population est composée de 81,9 % de personnes ayant comme langue d'usage le français, alors que 10,1 % sont d'expression anglaise, 7,5 % parlent des langues tierces ou multiples avec ou sans le français et 0,4 % parlent des langues autochtones⁴. À ce dernier égard, le territoire du Québec abrite dix nations amérindiennes et une nation inuit dont la population totale est d'un peu plus de 70 000 personnes et représente un peu moins de 1 % de la population totale du Québec.

Dans un État de droit qui épouse la forme d'un régime parlementaire de type britannique dont la chef d'État est la reine du Canada et qui est représentée au Québec par un lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale fait les lois du Québec et son Conseil exécutif, présidé par un premier ministre, en assure l'exécution. Le système judiciaire repose sur une Cour du Québec, une Cour supérieure du Québec et une Cour d'Appel, le tribunal de dernier ressort pour le Québec étant la Cour suprême du Canada.

Le Québec est l'un des dix États fédérés du Canada, que l'on désigne comme des provinces. Il se distingue par un régime juridique s'appuyant sur un Code civil du Québec d'inspiration française. Il dispose de pouvoirs fiscaux importants et détient des compétences qui sont énumérées dans la Loi constitutionnelle de 1867. Celle-ci confère au Québec une large autonomie en matière d'éducation et de culture. Cette autonomie a toutefois été réduite lors de l'adoption, sans son consentement, de la Loi constitutionnelle de 1982 qui est à l'origine d'une impasse politique qui n'a pas à ce jour été résolue.

Chez Claude de Monstr'oeil, tenant sa boutique en la Cour du Palais, au nom de Jésus, 1603.

2. Cette superficie compte 1 365 128 km² de terre et 176 928 km² d'eau douce, cette dernière représentant 15,4 % de la superficie totale du Québec.

3. Voir Institut de la statistique du Québec, *Mouvement de la population (population totale, naissances, décès, migration nette)*, Québec, 1971-2016, <<http://www.stat.gouv.qc.ca/docs-hmi/statistiques/population-demographie/structure/1p1.htm>> (consulté le 27 mai 2016).

4. Ces données sont tirées de l'étude de l'Office québécois de la langue française, *Rapport sur l'évolution de la situation linguistique au Québec : suivi démo-linguistique*, septembre 2011, p. 27.

Les deux lois constitutionnelles de 1867 et 1982 qui sont au centre de l'édifice constitutionnel canadien ne comportent pas de dispositions relatives aux affaires étrangères. C'est dans ce contexte et dans l'effervescence d'une « Révolution tranquille » que le Québec a choisi d'affirmer l'existence au profit de l'État québécois d'une compétence en matière internationale. Cette affirmation s'est traduite dans un énoncé du vice-premier ministre du Québec devant le corps consulaire à Montréal le 12 avril 1965 qui est connu depuis comme la « doctrine Gérin-Lajoie⁵ ». Selon le journaliste Jean-Marc Léger, cette doctrine était appelée à avoir « un retentissement considérable⁶ » et elle est en effet à l'origine d'une pratique de relations internationales du Québec qui n'a cessé de gagner en importance⁷. Cette pratique s'est par ailleurs vu conférer une assise juridique en droit québécois 35 ans après son énoncé lors de l'adoption de la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec⁸.

5. Paul Gérin-Lajoie, « La personnalité internationale du Québec – Le Québec est vraiment un État même s'il n'a pas la souveraineté entière », *Le Devoir*, 14 avril 1965, p. 5 et « Il nous faut une plus large autonomie et le droit de négocier avec l'étranger », 15 avril 1965, p. 5, reproduit dans *Le Devoir*, 9 mars 2005, p. C-3. Le texte intégral de l'allocation du 12 avril 1965, <https://www.saic.gouv.qc.ca/images/affaires-intergouvernementales/quebec-fil-du-temps/23-a%20discours_gerin_lajoie.pdf>. Des extraits de celle-ci sont également reproduits dans Jacques-Yvan Morin, Francis Rigaldies et Daniel Turp, *Droit international public : notes et documents*, Montréal, Éditions Thémis, 1997 (3^e éd.), t. II, p. 130-132.

6. Jean-Marc Léger, « Exposé capital de Gérin-Lajoie sur le rôle international du Québec », *Le Devoir*, 13 avril 1965, p. 1, reproduit dans *Le Devoir*, 9 mars 2005, p. C-3. Le journaliste ajoutait d'ailleurs que l'exposé était « remarquable, lucide et courageux » : *ibid.*

7. Sur la naissance de cette pratique, voir Jean-Charles Bonenfant, « Les relations extérieures du Québec », *Études internationales*, vol. 1, n° 2, 1970, p. 84-90 et Maurice Torrelli, « Les relations extérieures du Québec », *Annuaire français de droit international*, vol. 16, n° 1, p. 275-303. Voir aussi Ministère des Relations internationales du Québec, *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, Québec, Ministère des Relations internationales, 2009 (nouvelle édition revue et augmentation).

8. Lois du Québec [LQ] 2000, c. 46, Recueil des lois et règlements du Québec [RLRQ], c. E-20.2 (ci-après dénommée la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*). La doctrine était par ailleurs soutenue dès son énoncé en 1965 par une argumentation juridique dont la formulation peut être attribuée au ministre Gérin-Lajoie lui-même, mais également au juriste André Patry qui avait participé à la rédaction du discours. Au sujet de la genèse de ce discours et du rôle d'André Patry, voir Robert Aird, *André Patry et la présence du Québec dans le monde*, Montréal, VLB, 2005, p. 57-73.

Le gouvernement du Québec a d'ailleurs rappelé que « [t]ous les gouvernements qui ont exercé le pouvoir à Québec depuis le début des années soixante ont veillé à donner au Québec une action internationale structurée », que « [c]ette action se fonde, comme on l'a mentionné, sur la Constitution et certaines décisions du Conseil privé et applique, depuis 1965, la doctrine Gérin-Lajoie selon laquelle il revient au Québec d'assumer sur le plan international le prolongement de ses responsabilités internes⁹ ». La doctrine Gérin-Lajoie a également été réaffirmée par le premier ministre Jean Charest en 2004 en ces termes :

Il est d'ailleurs intéressant de constater que les gouvernements qui se sont succédé au Québec depuis ce temps ont agi, en matière internationale, avec une remarquable constance. Tant les gouvernements souverainistes que les gouvernements fédéralistes ont trouvé normal et nécessaire de pousser toujours plus loin l'engagement du Québec sur la scène internationale. Cette unanimité de la classe politique québécoise autour de l'engagement international du Québec trouve sa source dans ce qu'on a appelé la doctrine Gérin-Lajoie, dont le principe demeure toujours aussi actuel aujourd'hui que lorsqu'elle a été formulée pour la première fois en 1965 par Paul Gérin-Lajoie, alors ministre du gouvernement de Jean Lesage. Pour bien comprendre la portée de cette doctrine, il faut savoir que, contrairement à l'idée reçue, la compétence en matière de politique étrangère n'est pas attribuée à l'un ou l'autre des ordres de gouvernement dans les textes constitutionnels. Je n'ai pas l'intention de m'étendre sur ce sujet, déjà bien documenté, si ce n'est que pour préciser que nous croyons que lorsque le gouvernement du Québec est le seul gouvernement compétent pour appliquer un engagement international, il est normal qu'il soit celui qui prenne cet engagement. En somme, il revient au Québec d'assumer, sur le plan international, le prolongement de

9. Voir Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation- Ministère des Relations internationales – Plan stratégique 2001-2004*, Québec, Ministère des Relations internationales, 2001, p. 21. Il est intéressant de remarquer que le discours du 12 avril 1965 ne réfère pas à la notion de « prolongement externe » des compétences internes du Québec qui est utilisée pour décrire la doctrine Gérin-Lajoie. Pour une vue contemporaine sur la notion de « prolongement » dans son application aux relations internationales du Québec, voir Stéphane Paquin, « Les provinces et les relations internationales – Le prolongement externe des conflits internes? Les relations internationales du Québec et l'unité nationale », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 1, n° 10, 2001, p. 85-98, reproduite également dans *Le Devoir*, 23 et 24 février 2004, p. A-7.

ses compétences internes. Par ailleurs, les divers gouvernements ont toujours pris soin d'exercer cette compétence dans le respect de la politique étrangère canadienne. En d'autres mots, ce qui est de compétence québécoise chez nous, est de compétence québécoise partout¹⁰.

Bien qu'un auteur ait suggéré que la doctrine avait connu ou mériterait un « *aggiornamento* nécessaire¹¹ », la réaffirmation politique de la doctrine Gérin-Lajoie et son enchâssement juridique démontrent l'importance qu'elle revêt, et que revêt le droit international auquel elle fait référence, dans l'acquisition par le Québec d'une autonomie internationale (I). Le droit international n'est pas étranger non plus aux débats qui ont eu lieu et se poursuivent dans la quête du Québec pour son indépendance nationale (II).

1. L'AUTONOMIE INTERNATIONALE DU QUÉBEC ET LE DROIT INTERNATIONAL

Dans l'énoncé de sa doctrine, le ministre Gérin-Lajoie évoquait la « surprise qu'a causée la signature par la France et le Québec, d'une entente sur l'éducation » et affirmait que cette entente est « tout à fait conforme à l'ordre constitutionnel établi ». Il rappelle également que « [f]ace au droit international, en effet, le gouvernement fédéral canadien se trouve dans une position unique. S'il possède le droit incontestable de traiter avec les puissances étrangères, la mise en œuvre des accords qu'il pourrait conclure sur des matières de juridiction provinciale échappe à sa compétence législative ».

Le ministre Gérin-Lajoie s'interrogeait sur les liens qu'il devrait y avoir entre la négociation, la signature et la mise en œuvre d'un accord international. Ainsi, il affirmait :

10. Voir l'allocution du premier ministre du Québec à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), 25 février 2004 et Michel David, « La doctrine Charest », *Le Devoir*, 23 novembre 2004, p. A-3.

11. Voir Christopher Malone, « La doctrine Gérin-Lajoie : un *aggiornamento* nécessaire », Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, *Rapport évolutif – Analyse des impacts de la mondialisation le Québec*, Hors série, ÉNAP, 2013, p. 1-24.

Au moment où le gouvernement du Québec prend conscience de sa responsabilité dans la réalisation du destin particulier de la société québécoise, il n'a nulle envie d'abandonner au gouvernement fédéral le pouvoir d'appliquer les conventions dont les objets sont de compétence provinciale. De plus, il se rend bien compte que la situation constitutionnelle actuelle comporte quelque chose d'absurde. Pourquoi l'État qui met un accord à exécution serait-il incapable de 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 œuvre qu'il revient d'abord d'en préciser les termes?

Après avoir rappelé que « les rapports internationaux concernent tous les aspects de la vie sociale », il énonce la position du Québec sur les traités internationaux en ces termes : « C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités membres, qui le désirent, participent activement et personnellement, à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement. 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 de deux étapes essentielles d'une opération unique ».

Ainsi, le gouvernement du Québec affirme par la voix de son vice-premier ministre que le Québec a le « droit » de conclure une convention internationale. Cette affirmation du *jus tractatum* du Québec, dont Paul Gérin-Lajoie reconnaît par ailleurs qu'il est « limité » aux matières ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec, est sans doute une réponse au différend qui a opposé le Québec et le Canada relativement à l'Entente entre le Québec et la France sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation du 27 février 1965¹². Cette affirmation se traduit quelques mois plus tard par la conclusion d'une nouvelle Entente sur la coopération culturelle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française le 24 novembre 1965¹³.

Bien qu'il n'y soit pas explicitement question dans l'énoncé du 12 avril 1965, la doctrine Gérin-Lajoie connaîtra une autre application

12. Recueil des ententes internationales du Québec (REIQ), n° 1965-01, <http://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/ententes/1965-01_Original.pdf>.

13. REIQ n° 1965-02, <http://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/ententes/1965-02_Original.pdf>.

puisqu'elle sera le fondement du droit qu'affirmera détenir le gouvernement du Québec, et dont il dit être toujours titulaire, de donner au gouvernement du Canada son assentiment avant que celui-ci ne conclue des accords internationaux ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec.

Ces applications de la doctrine Gérin-Lajoie en matière de traités internationaux ont reçu une consécration législative en 1972 avec l'insertion de dispositions les concernant dans la Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales¹⁴. Cette loi prévoyait, en son article 15 que « [l]e ministre recommande au gouvernement la ratification des traités et accords internationaux dans les domaines ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec¹⁵ ». En vertu de l'article 17, le ministre veillait « à la négociation et la mise en œuvre des ententes internationales¹⁶ ». En application de l'article 18, ces ententes internationales devaient, « pour être valides, être approuvées par le gouvernement et signées par le ministre ». Ces articles furent repris dans Loi sur le ministère des Relations internationales adoptée en 1984¹⁷ et la pratique de conclusion des ententes internationales du Québec et de « ratification » des accords internationaux du Canada s'est poursuivie jusqu'au début des années 2000.

14. LQ, 1974, c. 15.

15. Comme l'ont souligné les auteurs Jean-Paul Dupré et Éric Thérout, « Les relations internationales du Québec dans le contexte du droit international », *Revue québécoise de droit international*, vol. 6, n° 2, 1989-1990, p. 145-151 ; à la p. 148, « l'expression "ratification" peut étonner, puisque le Québec ne ratifie pas expressément ces traités ou accords et n'en est pas signataire ». Le terme « ratification » était mal choisi et son usage a d'ailleurs été progressivement abandonné au profit des mots « déclaré lié » ou « déclaré favorable ». Pour des exemples de décrets déclarant le Québec lié par des accords internationaux du Canada, voir Jacques-Yvan Morin, Francis Rigaldies et Daniel Turp, *Droit international public : notes et documents, op. cit.*, note 5, t. 2, p. 151-153. Voir aussi Sylvie Scherrer, « La pratique québécoise en matière de traités, accords et autres instruments internationaux », in *Actes de la XI^e Conférence des juristes de l'État*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 123-144.

16. Cet article définissait dans son troisième paragraphe l'entente internationale : « L'expression "entente internationale" désigne n accord intervenu entre d'une part, le gouvernement ou l'un de ses ministères ou organismes, et d'autre part, un gouvernement étranger ou l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation. »

17. LQ 1984, c. 47 devenu RLRQ, c. M-25.1.1.

Le *jus tractatum* québécois a été renforcé en l'an 2000 par l'affirmation selon laquelle « [l']État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle¹⁸ ». Cet article de la Loi sur les droits fondamentaux du Québec ajoute que « [d]ans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement selon les dispositions de la loi ».

En 2002, la Loi sur le ministère des Relations internationales a subi d'importants changements¹⁹. Elle comporte depuis lors un chapitre III relatif aux « engagements internationaux » et contient des règles nouvelles relativement à la conclusion des ententes internationales du Québec et l'assentiment du Québec aux accords internationaux du Canada qui se retrouvent aux articles 19 à 22 de la loi.

Le premier paragraphe de l'article 19 précise que « [l]e ministre veille à la négociation et à la mise en œuvre des ententes internationales », alors que le premier paragraphe de l'article 20 prévoit quant à lui que, « [m]algré toute disposition législative, les ententes internationales doivent pour être valides, être signées par le ministre et entérinées par le gouvernement ».

Les ententes internationales du Québec sont considérées par le gouvernement du Québec comme des traités au sens du droit international²⁰. Selon les données du ministère des Relations internationales du Québec, le Québec a conclu plus de 743 ententes internationales dont 380 sont en vigueur²¹. Parmi celles-ci, il y a, en particulier, près

18. Voir la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*, art. 7.

19. Voir la *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales*, LQ 2002, c. 8.

20. Pour un historique de ces ententes internationales du Québec, voir Jacques-Yvan Morin, « La personnalité internationale du Québec », *Revue québécoise de droit international*, n° 1, 1984, p. 163-304, aux p. 242-249. Sur la nature juridique des ententes internationales du Québec, voir en particulier André Samson, « La pratique et les revendications du Québec en matière de conclusion d'ententes internationales », *Revue québécoise de droit international*, n° 1, 1984, p. 69-77; Anne-Marie Jacomy-Millette, « Réflexions sur la nature juridique des ententes internationales du Québec », *id.*, p. 93-104; Daniel Turp, « L'arrêt *Bazylo c. Collins* et la nature juridique des ententes internationales du Québec », *id.*, p. 345-357.

21. Voir la rubrique « Ententes et engagements » du site du ministère des Relations internationales, <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ententes-et-engagements/>>

d'une trentaine d'ententes de sécurité sociale et une vingtaine d'ententes multisectorielles de coopération. Les autres ententes internationales touchent un grand nombre de domaines, tels la culture, le développement économique, les permis de conduire, les exemptions relatives aux frais de scolarité, l'adoption internationale, l'environnement, les sciences de la technologie et les communications.

S'agissant des accords internationaux du Canada, l'article 22.1 de la Loi sur le ministère des Relations internationales prévoit dorénavant ce qui suit :

22.1. Le ministre veille aux intérêts du Québec lors de la négociation de tout accord international, quelle que soit sa dénomination particulière, entre le gouvernement du Canada et un gouvernement étranger ou une organisation internationale et portant sur une matière ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec. Il assure et coordonne la mise en œuvre au Québec d'un tel accord.

Le ministre peut donner son agrément à ce que le Canada signe un tel accord. Le gouvernement doit, pour être lié par un accord international ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec et pour donner son assentiment à ce que le Canada exprime son consentement à être lié par un tel accord, prendre un décret à cet effet. Il en est de même à l'égard de la fin d'un tel accord.

Le ministre peut assujettir son agrément et le gouvernement son assentiment à ce que le Canada formule, lorsqu'il exprime son consentement à être lié, les réserves exprimées par le Québec.

Cette procédure à l'égard des accords internationaux du Canada, que le ministère des Relations internationales divise en accords du Canada et en conventions internationales multilatérales, comporte donc généralement deux étapes. Ainsi, lorsque de tels accords internationaux du Canada comprennent, dans une première étape, une formalité de signature, le « ministre » peut donner son agrément à une telle signature. Les accords internationaux du Canada qui constituent,

ententes-internationales> (consulté le 27 mai 2016). Les ententes internationales du Québec ont été publiées dans trois volumes du Recueil des ententes internationales du Québec, vol. 1 (1964-1983), vol. 2 (1984-1989) et vol. 3 (1990-1992). Ce recueil n'a pas été publié depuis 1993, l'ensemble des ententes en vigueur étant toutefois disponibles sur le site électronique du ministère des Relations internationales, <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/ententes.asp>.

des conventions internationales multilatérales adoptées au sein ou sous l'égide d'organisations internationales comportent, dans la plupart des cas, une étape de signature et, dans ce cas, le ministre peut donner son agrément à ce que le Canada signe une telle convention si elle ressortit à la compétence constitutionnelle du Québec. S'agissant de la deuxième étape qui concerne le consentement par le Canada à être lié par une telle convention internationale multilatérale, l'article 22.1 prévoit de même que le «gouvernement» doit donner son assentiment à ce que le Canada exprime un tel consentement, qu'un tel consentement soit donné par un acte de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

En application de la nouvelle procédure d'agrément à la signature des accords internationaux du Canada mise en place en 2002, le Québec a donné son agrément à la signature de quatre conventions multilatérales²². Il a également donné son assentiment à des nombreuses conventions internationales multilatérales, et notamment celles adoptées par l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), de la Conférence de La Haye sur le droit international privé, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de la Banque mondiale ainsi que plusieurs conventions relatives à l'environnement, à la diversité biologique et aux changements climatiques²³. La notion d'engagements internationaux semble

22. Il s'agit de la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, de la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipements mobiles et son Protocole portant sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques et du Protocole portant amendement de l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce. Pour plus d'informations sur ces décrets d'agrément, voir les tableaux présentés dans Daniel Turp, «L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire de la doctrine Gérin-Lajoie», *Revue québécoise de droit international*, hors-série, juin 2016, p. 9, aux p. 34-40 et consulter le site du ministère des Relations internationales, <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ententes-et-engagements/accords-Canada>>.

23. Depuis 2002, des décrets d'assentiment ont été adoptés à l'égard de trois accords du Canada, soit l'Accord Canada-États-Unis sur les marchés publics, l'Accord de libre-échange entre le Canada et le Costa Rica et autres accords complémentaires sur la coopération dans le domaine de l'environnement et du travail et l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière

par ailleurs avoir été étendue à des instruments internationaux qui ne sont pas des accords du Canada ou des conventions internationales multilatérales, comme le révèle le décret d'assentiment adopté en 2012 par le gouvernement du Québec au *Règlement sanitaire international* (2005) de l'Organisation mondiale de la santé²⁴.

Si les règles nouvelles relatives aux procédures d'agrément et d'assentiment confortent la doctrine Gérin-Lajoie dans son application au *jus tractatum* québécois, l'innovation la plus grande aura véritablement été de donner une dimension parlementaire à la doctrine en instituant en 2002 un mécanisme d'approbation parlementaire des engagements internationaux importants du Québec.

Dans une démarche visant à démocratiser le processus de conclusion des engagements internationaux du Québec et en se distinguant du Canada qui ne prévoit pas d'intervention parlementaire systématique dans le cas de traités importants²⁵, le Québec a mis en place un mécanisme conférant un rôle à l'Assemblée nationale du Québec dans ce processus.

de marchés publics. De tels décrets d'assentiment ont également été adoptés depuis 2002 à l'égard de 13 conventions internationales multilatérales. Pour plus d'informations sur ces décrets, consulter le site du ministère des relations internationales, <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ententes-et-engagements/conventions-multilaterales>>.

24. Pouvant être qualifié de décision d'une organisation internationale revêtant un caractère obligatoire, on peut arguer que ce règlement est un engagement international : voir le Décret 706-2012 adopté le 27 juin 2012 et l'information contenue sur le site du ministère des Relations internationales selon laquelle le Règlement sanitaire international (2005) est entré en vigueur le 15 juin 2007 pour le Canada et le 27 juin 2012 pour le Québec. Une situation analogue a résulté de l'adoption le 20 juin 1979 d'un arrêté en conseil en vertu duquel le gouvernement du Québec se déclarait lié par la Déclaration sur l'interdiction sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en analogue 20 juin 1979 : voir l'arrêté en conseil 1746-79 reproduit dans (1984-1989) Recueil des ententes internationales du Québec (remplace : R.E.I.Q.) 847.

25. Voir Daniel Turp, « Un nouveau défi démocratique : l'accentuation du rôle du parlement dans la conclusion et la mise en œuvre des traités internationaux », dans Conseil canadien de droit international, *L'influence du droit international sur la pratique du droit au Canada – Travaux du 27^e Congrès annuel*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, p. 115-131. Voir aussi Joanna Harrington, « Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law Making : (Re-)Establishing a Role for Parliament », *R.D. McGill*, vol. 50, 2005, p. 465-509.

Ainsi, la Loi sur le ministère des Relations internationales prévoit-elle depuis les modifications qui lui ont été apportées en 2002 que certains engagements internationaux doivent, en raison de leur importance, faire l'objet d'une « approbation » par l'Assemblée nationale du Québec. Le troisième paragraphe de l'article 20 de cette loi prévoit ainsi, dans le cas des ententes internationales du Québec qui répondent à la définition d'engagements internationaux importants, qu'elles doivent, pour être valides, non seulement être signées par le ministre et ratifiées par le gouvernement, mais approuvées par l'Assemblée nationale. Certains accords internationaux du Canada sont également, du fait de leur importance, assujettis à l'approbation de l'Assemblée nationale, car l'article 22.1 requiert une approbation pour les accords internationaux qui constituent, selon le Québec, des engagements internationaux importants.

L'article 22.2 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales* précise qu'un « engagement international important » désigne l'entente internationale visée à l'article 19, l'accord international visé à l'article 22.1 et tout instrument se rapportant à l'un ou l'autre, qui, de l'avis du ministre, selon le cas :

- 1° requiert, pour sa mise en œuvre par le Québec, soit l'adoption d'une loi ou la prise d'un règlement, soit l'imposition d'une taxe ou d'un impôt, soit l'acceptation d'une obligation financière importante;
- 2° concerne les droits et libertés de la personne;
- 3° concerne le commerce international;
- 4° devrait faire l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale.

Depuis 2002, le Québec a considéré que 54 accords et ententes se qualifiaient comme des engagements internationaux importants, soit un nombre égal de 27 ententes internationales du Québec et de 27 accords internationaux du Canada.

S'agissant des ententes du Québec, l'on constate que plus de la moitié de ces ententes sont relatives à la sécurité et à la protection sociale et ont été assujetties à l'approbation par l'Assemblée nationale en raison du fait qu'elles requéraient, pour leur mise en œuvre au Québec, la prise d'un règlement ou qu'elles supposaient l'acceptation d'une obligation financière importante. Il en va de même pour l'entente de nature fiscale conclue avec la France, mais également pour les ententes conférant des exemptions fiscales à des organisations internationales, et notamment

avec l'OACI, l'Institut de la Francophonie pour le développement durable et le programme international COPSAS-SARSAT²⁶.

Plusieurs accords internationaux du Canada ont également été assujettis à cette procédure d'approbation. Le ministère des Relations internationales distingue à cet égard les accords du Canada qui prennent la forme des traités bilatéraux ou plurilatéraux et les conventions internationales multilatérales auxquels il est devenu partie.

Pour ce qui est des accords du Canada qui prennent la forme des traités bilatéraux ou plurilatéraux, ce sont principalement des accords concernant le commerce international qui, au nombre de treize, ont été assujettis au processus d'approbation des engagements internationaux. Plusieurs accords de libre-échange du Canada ainsi que leurs accords complémentaires sur la coopération dans les domaines de l'environnement et du travail ont fait l'objet d'une approbation parlementaire, de même que l'Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique et l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de marchés publics.

S'agissant des conventions internationales multilatérales, quatorze d'entre elles ont été déposées et approuvées par l'Assemblée nationale du Québec. Deux conventions internationales multilatérales en matière de commerce et d'investissement ont été considérées comme des engagements internationaux importants, comme l'ont été cinq conventions concernant les droits et libertés de la personne. La ministre semble avoir considéré que la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale adoptée par la Conférence de La Haye sur le droit international privé était un traité concernant les droits et libertés de la personne et a assujetti celui-ci au processus d'approbation. Deux conventions internationales en matière d'environnement ont été considérées comme des engagements internationaux importants, à savoir le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique. Deux grandes conventions

26. S'agissant de la prise de règlement pour ce qui est des ententes relatives aux exemptions fiscales, voir le Règlement sur les exemptions fiscales consenties à certains organismes internationaux gouvernementaux ainsi qu'à certains de leurs employés et membres de leur famille, RLRQ, c. A-6.002, r. 3.

multilatérales adoptées par des institutions spécialisées de l'ONU ont également été considérées comme des engagements internationaux importants : la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO et la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la santé. On peut penser qu'il s'agit de deux engagements qui ont été qualifiés d'importants en application de l'alinéa 4 de l'article 22.2 de la Loi sur le ministère car elles n'entrent pas dans les trois premières catégories mentionnées dans cet article.

Se fondant à la fois sur le droit constitutionnel et le droit international, la doctrine Gérin-Lajoie a ainsi engendré des règles de plus en plus élaborées relatives aux engagements internationaux et a amené le Québec à légiférer pour prévoir les formalités par lesquelles il entérine et ratifie ses propres ententes internationales et donne un agrément et un assentiment aux accords internationaux ressortissant à sa compétence constitutionnelle du Québec. Mais cette doctrine n'est pas étrangère aux multiples gestes qu'a posés le Québec pour assurer sa représentation extérieure.

Si la doctrine Gérin-Lajoie révèle la place de choix qu'a revêtu la question de ses engagements internationaux dans l'action internationale du Québec, elle a également abordé la question de sa représentation extérieure. Dans cet énoncé, on peut lire que :

[L]e Québec lui-même possède à l'étranger l'embryon d'un service consulaire, grâce à ces délégués généraux qui le représentent et exercent des fonctions souvent analogues aux vôtres. Dans deux villes – Londres et Paris – les délégués généraux du Québec bénéficient en pratique des immunités et privilèges que le *droit* et l'usage accordent habituellement aux fonctionnaires consulaires. [...]

[I]l y a également le droit de participer à l'activité de certaines organisations internationales de caractère non politique. Un grand nombre d'organisations interétatiques n'ont été fondées que pour permettre la solution, au moyen de l'entraide internationale, de problèmes jugés jusqu'ici de nature purement locale.

Comme pour son *jus tractatum*, le *jus legationis* du Québec que s'attribuait le Québec dès 1965 est aujourd'hui consacré dans la Loi sur les droits fondamentaux du Québec qui prévoit au paragraphe 3 de son article 7 que le Québec « peut également, dans ses domaines de compétence, établir et poursuivre des relations avec des États étrangers et des organisations internationales et assurer sa représentation à

l'extérieur du Québec». Il est intéressant de noter que cet article n'exclut pas, comme le ministre Gérin-Lajoie le faisait dans l'énoncé de sa doctrine, les organisations à caractère non politique. Sans doute, le Québec a-t-il constaté que les organisations à caractère politique, comme l'Organisation des Nations unies ou l'Organisation des États américains par exemple, n'ont pas des fonctions exclusivement politiques, mais s'intéressent à des matières qui relèvent de la compétence constitutionnelle du Québec.

La Loi sur le ministère des Relations internationales prévoit quant à elle les modalités par lesquelles le Québec assure sa représentation extérieure. D'ailleurs, la loi précise les responsabilités de la personne occupant la fonction de ministre des Relations internationales dans l'exercice de cette fonction de représentation :

11. Le ministre planifie, organise et dirige l'action à l'étranger du gouvernement ainsi que celle des ministères et organismes et coordonne leurs activités au Québec en matière de relations internationales. [...]

Il établit et maintient avec les gouvernements étrangers et leurs ministères, les organisations internationales et les organismes de ces gouvernements et de ces organisations les relations que le gouvernement juge opportun d'avoir avec eux. Il favorise le renforcement des institutions francophones internationales auxquelles le gouvernement participe, en tenant compte des intérêts du Québec.

14. Le ministre assure les communications officielles entre d'une part, le gouvernement, ses ministères et organismes et d'autre part, les gouvernements étrangers et leurs ministères, les organisations internationales, les organismes de ces gouvernements et de ces organisations et maintient les liaisons avec leurs représentants sur le territoire du Québec.

Il favorise l'établissement sur le territoire du Québec d'organisations internationales et de représentants de gouvernements étrangers.

La représentation extérieure du Québec se traduit aujourd'hui par sa présence dans 28 pays et l'existence d'un réseau composé de sept délégations générales (Bruxelles, Londres, Mexico, Munich, New York, Paris et Tokyo), quatre délégations (Boston, Chicago, Los Angeles et Rome), neuf bureaux (Barcelone, Beijing, Dakar, Hong Kong, Mumbai, Sao Paulo, Shanghai, Stockholm et Washington), six antennes (Atlanta, Berlin, Houston, Qingdao, Séoul et Silicon Valley) et deux représentations en affaires multilatérales logées à Paris (Délégation aux

Affaires francophones et multilatérales et Représentation du Québec au sein de la Délégation permanente auprès de l'UNESCO)²⁷.

Si la question de la représentation du Québec auprès d'États étrangers est digne d'intérêt et qu'elle a parfois donné lieu à des différends avec le gouvernement du Canada, c'est l'enjeu du statut et de la présence du Québec au sein d'organisations internationales qui a suscité les plus importants débats²⁸. Cet enjeu a acquis une importance majeure lorsqu'il s'est agi de déterminer la place qu'occuperait le Québec au sein de l'organisation internationale que les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie avaient décidé de créer au tournant des années 1970.

Six ans après l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie²⁹ et avec l'appui décisif de la France, le Québec réussit à obtenir en 1971 un statut de gouvernement participant prévu à l'origine dans l'Accord de coopération culturelle et technique et précisé dans des 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 technique³⁰. Ce statut est fondé aujourd'hui la Charte de la Francophonie³¹ et le Québec détient une large autonomie au sein des ses organes et institutions de la Francophonie. Elle

27. Pour des informations supplémentaires sur chacune des composantes du réseau, consulter le site du ministère des Relations internationales du Québec, <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ministere/representation-etranger>>.

28. Pour un commentaire sur cette question du droit de participer à l'activité des organisations internationales, voir Louis Sabourin, « La participation des provinces canadiennes aux organisations internationales », *Annuaire canadien de droit international*, vol. 3, 1965, p. 73-99.

29. Paul Gérin-Lajoie s'est intéressé à la Francophonie, comme en font foi ses interventions à l'Assemblée nationale en 1967 en sa qualité de député de l'Opposition officielle et rapportées dans Jean Tardif, « La Francophonie institutionnelle et le Québec », (1984) *Revue québécoise de droit international*, n° 1, p. 11-44, aux p. 26-27. Voir aussi sur la question des relations du Québec avec la Francophonie Shiro Nida, *Entre l'indépendance et le fédéralisme : 1970-1980. La décennie marquante des relations internationales du Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2001, p. 46-49.

30. Pour le texte de ces modalités adoptées le 1^{er} octobre 1971, voir Jacques-Yvan Morin, Francis Rigaldies et Daniel Turp, *Droit international public : notes et documents*, op. cit., note 5, p. 462-465.

31. L'article 10 § de la Charte de la Francophonie, adoptée lors de la Conférence ministérielle du 23 novembre 2005, et dont le texte est le même que le texte original de l'article 3.3 de la Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique se lit comme suit :

se déploie également dans le cadre des travaux de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage, mieux connue comme le Sommet de la Francophonie, en vertu de l'Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relative au Sommet francophone³², conclue entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada le 7 novembre 1985 et dont les modalités ont été appliquées à l'ensemble des sommets de la Francophonie³³.

Ces ententes permettent au Québec d'être représenté dans les instances de l'Organisation internationale de la Francophonie que sont la Conférence ministérielle, le Conseil permanent et le Sommet ainsi qu'auprès du Secrétaire général. Quatre ententes sur les Jeux de la Francophonie ont également été conclues entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada et sont en date du 25 avril 1989, du 17 décembre 1992, du 5 avril 1994 et du 17 mai 2001. Ces ententes prévoient que la participation canadienne aux Jeux de la Francophonie est constituée de trois équipes, dont celle du Canada-Québec.

Sans avoir fait l'objet d'ententes intergouvernementales, d'autres modalités encadrent par ailleurs la participation du Québec aux travaux des autres institutions de la Francophonie, à savoir l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), les quatre opérateurs directs (Agence universitaire de la Francophonie (AUF), TV5 (Télévision internationale francophone) et l'université Senghor d'Alexandrie, l'Association internationale des maires et responsables des capitales et des métropoles partiellement ou entièrement francophones (AIMF) ainsi que les deux conférences ministérielles permanentes, à savoir la Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en

« Dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des États membres, tout gouvernement peut être admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence, sous réserve de l'approbation de l'État membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'État membre ».

32. *Id.*, p. 465-466. Le texte de cette entente est également reproduit dans *Revue québécoise de droit international*, n° 2, 1985, p. 395-398.

33. Sur cet entente, voir les commentaires de Jacques-Yvan Morin, « Le premier Sommet de la Communauté francophone », *Revue québécoise de droit international*, n° 3, 1986, p. 79-131, aux p. 85-90 et « Le Sommet de Québec », *Revue québécoise de droit international*, n° 4, 1987, p. 121-201, aux p. 162-163.

partage (CONFÉMEN) et la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays ayant le français en partage (CONFÉJÈS).

Des ententes intergouvernementales et d'autres modalités permettent ainsi au Québec de participer de façon autonome aux diverses instances et institutions de la Francophonie. Les règles régissant une telle participation s'inscrivent dans l'esprit de la doctrine Gérin-Lajoie au nom de laquelle était réclamé « le droit de participer à l'activité de certaines organisations internationales ». L'autonomie du Québec connaît par ailleurs des limites, qu'il s'agisse de la subordination symbolique du Québec au Canada par l'usage de la formule Canada-Québec (ou Québec-Canada dans le cas de TV5), mais aussi par les limitations du droit de parole du Québec au Sommet de la Francophonie en application du paragraphe 3 de l'article 3 de l'Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relative au Sommet francophone qui prévoit que « [s]ur les questions relatives à la situation politique mondiale, le Premier ministre du Québec est présent et se comporte comme un observateur intéressé. Sur les questions relatives à la situation économique mondiale, le Premier ministre du Québec pourra, après concertation et avec l'accord ponctuel du Premier ministre du Canada, intervenir sur celles qui intéressent le Québec ».

Le statut du Québec dans la Francophonie a permis une participation aux activités de ses multiples institutions et les règles contenues dans des ententes intergouvernementales garantissent ainsi un « droit » de participation du Québec. Ce précédent a amené les gouvernements successifs du Québec à réclamer une place au sein d'autres organisations internationales³⁴. Le gouvernement du Québec adoptait d'ailleurs, le 24 mars 1999, une Déclaration du gouvernement du Québec concernant la participation du Québec aux forums internationaux traitant d'éducation, de langue, de culture et d'identité. Élaborée dans un contexte où le Québec cherchait à participer aux travaux des divers forums où était débattue la question de la diversité culturelle³⁵, cette déclaration présentait trois demandes au gouvernement du Canada :

34. Voir notamment Gouvernement du Québec, *Document de travail sur les relations avec l'étranger*, Conférence constitutionnelle, Comité permanent des fonctionnaires, Québec, 5 février 1969, p. 25-28.

35. Normand Delisle, « Québec réclame une voix à l'UNESCO – Le gouvernement s'appête à entreprendre des discussions en ce sens avec Ottawa », *Le Soleil*,

Que dans tous les forums internationaux traitant d'éducation, de langue, de culture et d'identité, il est fondamental que le gouvernement du Québec s'exprime de sa propre voix au nom du peuple québécois :

Qu'en conséquence, le gouvernement du Québec entend participer directement à ces forums, à en encourager la tenue et en favoriser l'organisation et l'action ;
Qu'aux fins de participer à certaines organisations internationales auxquelles le Canada est l'État statutairement accrédité, le gouvernement du Québec entend amorcer des négociations avec le gouvernement fédéral pour convenir des modalités de sa présence et de l'exercice de sa liberté de parole.

Après avoir annoncé son intention de réclamer au gouvernement d'Ottawa une place accrue pour le Québec sur la scène internationale³⁶, le gouvernement du Québec revenait à la charge six ans plus tard en présentant, le 14 septembre 2005, un document de travail dans lequel il était affirmé :

À l'exception du cas de la Francophonie, la participation québécoise aux forums internationaux est soumise aux aléas de la conjoncture et elle ne comporte que très rarement un droit de parole au sens strict. Une formalisation des pratiques permettrait au Québec non seulement de disposer d'un cadre plus cohérent et prévisible qui faciliterait l'exercice de ses responsabilités internationales, mais aussi d'éliminer la source de nombreuses frictions découlant du caractère arbitraire des décisions autorisant la participation du Québec à certains travaux.

25 novembre 2004, p. A-14 ; Jocelyne Richer, « Le Québec veut s'avancer sur la scène internationale », *Le Devoir*, 9 août 2005, p. A-3.

36. Voir Gouvernement du Québec, *Le Québec dans les forums internationaux – L'exercice des compétences du Québec à l'égard des organisations et conférences internationales*, p. 6 [ci-après dénommé *Le Québec dans les forums internationaux*]. Voir aussi Gouvernement du Québec, « Monique Gagnon-Tremblay et la participation du Québec dans les forums internationaux – La proposition du gouvernement du Québec viendra enrichir la participation canadienne », communiqué, 14 septembre 2005. Voir également au sujet de ce document, Robert Dutrisac, « Québec fera sa place dans le monde après entente avec Ottawa – Monique Gagnon-Tremblay dresse la liste des demandes », *Le Devoir*, 15 septembre 2005, p. A-3 ; Tommy Chouinard, « Le Québec veut "enrichir" la voix du Canada », *La Presse*, 15 septembre 2005, p. 1-10.

Une proposition d'entente concernant la participation du Québec aux forums internationaux était présentée dans ce document et trois demandes à portée générale y étaient formulées. Ainsi, le gouvernement du Québec réclamait-il dorénavant :

- un statut de membre à part entière au sein des délégations canadiennes et une responsabilité exclusive quant à la désignation de ses représentants ;
- un droit de s'exprimer de sa propre voix au sein des forums internationaux lorsque ses responsabilités sont concernées ;
- le droit d'exprimer ses positions lors des comparutions du Canada devant les instances de contrôle des organisations internationales, lorsqu'il est mis en cause ou lorsque ses intérêts sont visés.

S'agissant de l'UNESCO, une revendication plus particulière est formulée concernant cette institution spécialisée s'intéressant à l'éducation, la science et la culture. Le gouvernement souhaite une révision du mandat de la Commission canadienne de l'UNESCO afin que le gouvernement québécois soit lui-même chargé de faire la consultation auprès de la société civile ainsi que le pouvoir de désigner un représentant permanent – faisant partie de la délégation canadienne – auprès de cette organisation, lequel serait intégré à la délégation canadienne et devrait systématiquement détenir un droit de parole, au sein de la délégation canadienne, dans les discussions à l'UNESCO.

Si les demandes à portée générale n'ont pas eu de suites à ce jour, un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture a été signé à Québec le 5 mai 2006. Il était qualifié par le gouvernement du Québec d'accord aussi « important » qu'« historique ». Il a toutefois fait l'objet de critiques en raison du fait qu'il prévoyait, contrairement au précédent de la Francophonie et au statut de gouvernement participant que le Québec y avait obtenu, une simple présence d'un représentant du Québec au sein de la délégation canadienne.

Une lecture de l'accord sur l'UNESCO ainsi qu'une comparaison de celui-ci avec les ententes et les pratiques qui s'appliquent dans la Francophonie et auxquelles il peut légitimement faire appel en raison de l'engagement du gouvernement du Canada d'« inviter le gouvernement du Québec à jouer un rôle à l'UNESCO selon des modalités analogues à sa participation à la Francophonie », permet de conclure

que l'accord du 5 mai 2006 constitue non seulement un recul pour le Québec, mais un sacrifice de l'autonomie internationale du Québec dans des matières qui, comme l'éducation, la science et la culture, ressortissent à sa compétence constitutionnelle.

Une telle conclusion est notamment fondée sur le fait que, contrairement à ce qui se produit dans la Francophonie, le représentant du gouvernement du Québec doit travailler sous la « direction » d'un diplomate canadien et que le Québec ne se voit reconnaître qu'un droit de « compléter » la position canadienne. Même s'il se « rapportera » au ministère des Relations internationales du Québec, l'accord prévoit qu'il travaillera en étroite collaboration avec les agents de la délégation permanente et il rappelle que l'ambassadeur et délégué permanent du Canada auprès de l'UNESCO assure la « direction générale » de l'ensemble de la mission canadienne.

Cette référence à la mission canadienne semble une confirmation du fait que le représentant du gouvernement du Québec devra être intégré à la « mission canadienne » et que sa présence physique au sein de la mission canadienne est exigée. Et pour plus de certitude, et pour bien faire comprendre que le représentant du gouvernement du Québec ne jouit pas d'une véritable autonomie au sein de la délégation et de la mission, l'article 2.1 de l'accord relatif à l'UNESCO prévoit que « [l]ors de ces travaux, réunions et conférences, tout représentant du gouvernement du Québec travaillera sous la direction générale du Chef de la délégation canadienne ».

Ainsi, la ligne hiérarchique est clairement délimitée, et le représentant du gouvernement du Québec est donc sous l'autorité du diplomate canadien qu'est l'ambassadeur et délégué permanent du Canada auprès de l'UNESCO. Comme on l'a d'ailleurs fait remarquer, la désignation diplomatique de « conseiller » que le gouvernement du Canada consent à conférer au représentant du gouvernement du Québec, notamment aux fins de son accréditation auprès de l'UNESCO, confirme le rang hiérarchique inférieur de la personne appelée à intervenir au nom du Québec.

Un autre accroc à l'autonomie internationale du Québec résulte du fait que le Québec ne pourra pas présenter de « position québécoise » à l'UNESCO. Ainsi, même s'il pourra faire valoir sa voix, l'article 2.3 est très clair sur le fait que cette voix sera mise au service de la « position canadienne ». Cet article se lit comme suit : « Lors de ces travaux, réunions et conférences, tout représentant du gouvernement du Québec

aura droit d'intervenir pour compléter la position canadienne et faire valoir la voix du Québec». Ainsi, la voix du Québec sera mise au service de la position canadienne pour la « compléter » et il doit être compris que le droit d'intervenir ne saura être exercé que si la voix du Québec s'accorde avec celle du Canada et est susceptible de la compléter. En cas de désaccord, l'on doit donc comprendre que le Québec devra s'abstenir de faire valoir sa voix.

Une telle interprétation est confirmée par le fait que le gouvernement du Canada pourra, en conformité avec l'article 3.1 de l'accord, se comporter comme il l'entend à l'égard de « tout vote, toute résolution, toute négociation et tout projet d'instrument international élaborés sous l'égide de l'UNESCO » et qu'« en l'absence de consensus entre les gouvernements du Canada et du Québec, et sur demande de ce dernier, le gouvernement du Canada remettra une note explicative de sa décision au gouvernement du Québec ».

Si cet article ajoute que le Québec « décidera seul s'il entend assurer la mise en œuvre des questions pour lesquelles il a la responsabilité », il demeure que le gouvernement du Québec reconnaît officiellement, pour la première fois dans l'histoire du Québec et en contradiction avec la doctrine Gérin-Lajoie, que le gouvernement du Canada puisse faire à l'égard d'un instrument international ressortissant de la compétence constitutionnelle du Québec un acte sans l'assentiment du gouvernement du Québec.

L'Accord Canada-Québec sur l'UNESCO est loin de conférer au Québec l'équivalent du statut de gouvernement participant qu'il détient dans la Francophonie et qui est d'ailleurs pleinement justifié dans des matières qui, comme la science, l'éducation et la culture, sont si importantes pour le développement du Québec. Depuis sa conclusion le 5 mai 2006, cet accord a été loué par toutes les personnes qui ont occupé la fonction de représentant du Québec au sein de la délégation canadienne et ont été associées aux travaux de l'UNESCO. Je demeure convaincu quant à moi que le Québec n'a pas obtenu à l'UNESCO le statut analogue à celui qu'il détient au sein de Francophonie, qui lui avait été promis et qui aurait dû lui être conféré.

Le statut fort différent que détient le Québec au sein de la Francophonie et à l'UNESCO ainsi que l'absence de représentation au sein d'une multitude d'autres organisations internationales démontre les limites d'une doctrine Gérin-Lajoie qui ne peut s'appuyer sur le droit international pour réclamer une participation pleine et entière

au sein des organisations internationales. Cela explique sans doute pourquoi tant de Québécois et de Québécoises ont appuyé, et appuient encore aujourd'hui, l'idée de faire du Québec un pays souverain et ont été exposés au droit international pendant les débats entourant la question de l'indépendance nationale du Québec.

2. L'INDÉPENDANCE NATIONALE DU QUÉBEC ET LE DROIT INTERNATIONAL

La question du statut politique du Québec a suscité, et continue, de susciter de grands débats. À deux reprises déjà, les Québécois et les Québécoises ont voté lors de référendums les invitant à opter pour l'indépendance nationale. Lors du premier référendum du 20 mai 1980 organisé en conformité avec la Loi sur la consultation populaire³⁷, le camp des indépendantistes a récolté 40,44 % des voix. Lors de la consultation populaire du 30 octobre 1995 à l'occasion de laquelle 93,52 % des électeurs et électrices avaient exercé le droit de vote, 49,48 % des électeurs et électrices avaient appuyé le OUI... à la souveraineté.

Le droit international s'est introduit durant la première grande délibération démocratique qui a conduit au référendum du 20 mai 1980. La question posée contenait ainsi une référence « à l'égalité des peuples » et définissant la souveraineté en faisant référence au pouvoir d'établir ses relations extérieures, comme le fait l'alinéa IV de l'article premier de la Convention concernant les droits et devoirs des États (Convention de Montevideo)³⁸. De même, le livre blanc qui explicitait la proposition de souveraineté-association formulée par le premier ministre René Lévesque contenait des références au

37. RLRQ, c. C-64.1.

38. La question du référendum du 20 mai 1980 était ainsi libellé : « Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté, et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada? »

droit international, comme en fait foi le passage suivant portant sur la portée de la souveraineté :

La notion de souveraineté est clairement définie en droit international : c'est en termes généraux, le pouvoir de décider soi-même, sans être soumis, en droit, à aucun pouvoir extérieur ou supérieur, – ce qui implique que l'État souverain a la plénitude des compétences sur un territoire déterminé. La souveraineté assure une entière autonomie, en ce sens que l'État jouit de la pleine liberté juridique dans tous les domaines; que son autorité s'exerce, à l'exclusion de toute autre, dans les limites de son territoire; et qu'il peut être présent dans la communauté des nations³⁹.

Dans les années qui ont précédé la tenue du deuxième référendum du 30 octobre 1995, le droit international a également occupé une place de choix. Ainsi, plusieurs études commandées par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Commission Bélanger-Campeau) portaient sur les aspects juridiques internationaux relatifs à l'accession à la souveraineté⁴⁰. Dans son rapport, et en particulier dans sa partie consacrée à la voie de la souveraineté, la Commission affirme que « l'expression démocratique d'une volonté claire de la population québécoise de se constituer en État indépendant, associé à l'engagement du Québec de respecter les principes de l'ordre juridique international, fonderait la légitimité politique d'une démarche d'accession à la souveraineté⁴¹ ». La Commission évoque aussi d'autres questions telles la « reconnaissance » internationale d'un État québécois souverain et l'adhésion à des « normes internationales » pour établir de concert les principes et les règles en matière économique⁴².

39. Voir Gouvernement du Québec, *Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal : la souveraineté-association*, Québec, Conseil exécutif, 1980, p. 54, <<https://www.saic.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document11.pdf>> (consulté le 27 mai 2016).

40. Voir notamment Ivan Bernier, *Le maintien et l'accès aux marchés extérieurs : certains question juridiques soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec*, 1991; José Woehrling, *Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec*, 1992; Luc Bergeron, *L'intégration européenne*, 1992.

41. Voir Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Rapport*, Québec, Assemblée nationale du Québec, mars 1991, p. 59 (l'italique est de l'auteur).

42. *Id.*, p. 60.-61.

La Commission aborde par ailleurs en ces termes la question de la succession du Québec aux traités :

- sur le plan international se poserait la question de la succession du Québec aux traités signés par le Canada, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. Les traités internationaux portant sur le territoire, comme les traités concernant la frontière canado-américaine ou la voie maritime du Saint-Laurent s'appliqueraient automatiquement au Québec souverain.
- la succession à d'autres traités obéirait à divers principes selon qu'il s'agit de traités bilatéraux ou des conventions multilatérales, et selon leurs buts et objets respectifs. Ainsi, s'il s'agit de l'acte constitutif d'une organisation internationale, le Québec devrait, pour devenir membre, poser sa candidature selon les règles de cette organisation⁴³.

Le droit international sera par ailleurs omniprésent dans le cadre des travaux de la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté instituée en 1992 par l'Assemblée nationale du Québec. Parmi les nombreuses études commandées par la Commission sur les attributs du Québec souverain et les implications de la mise en œuvre de la souveraineté plusieurs d'entre elles abordent des questions de droit international⁴⁴, qu'il s'agisse de nationalité⁴⁵, d'immigration⁴⁶, des droits des minorités⁴⁷ et des nations autochtones⁴⁸, des frontières terrestres et maritimes⁴⁹ ainsi que de l'intégrité territoriale, cette dernière question ayant fait

43. *Id.*, p. 62.

44. Toutes les études sont accessibles sur le site du secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec, <<http://www.saic.gouv.qc.ca/affaires-intergouvernementales/institutions-constitution/statut-qc/commission-accession-souverainete.asp>> (consulté le 27 mai 2016).

45. Voir Claude C. Emanuelli *L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité*, 1992.

46. François Crépeau, *Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration*, 1992.

47. José Woehrling, *Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain*, 1992; Jules Deschêmes, *Les droits des minorités*, 1992.

48. Bradford Morse, *Comparative Assessments of Indigeneous Peoples in Québec, Canada and abroad*, 1992.

49. Henri Dorion, *Les frontières du Québec : l'état de la question*, 1992; Henri Brun, *Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté*, 1992; Jonathan I. Charney, *The Maritime Boundaries of Québec*, 1992.

l'objet d'une étude par une prestigieuse équipe d'internationalistes dirigée par le professeur Alain Pellet⁵⁰. D'autres études ont porté sur des questions d'autodétermination et de souveraineté⁵¹, de constitution⁵², de reconnaissance internationale⁵³ et de succession en matière de traités⁵⁴. Un accent particulier sera consacré aux travaux relatifs au droit international en matière des relations commerciales⁵⁵ et monétaires⁵⁶ ainsi qu'à la question de la succession d'État en matière de dettes qui a fait l'objet de trois études d'importance, y compris celles de la professeure Geneviève Burdeau⁵⁷. Ces études ont inspiré un projet de rapport de la Commission qui faisait également référence à plusieurs questions de droit international soulevées dans les diverses études⁵⁸.

50. Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet, Malcolm N. Shaw et Christian Tomuschat, *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté*, 1992.

51. Voir Stephen A. Scott, *Autodétermination, sécession, division, légalité : observations*, 1992, Edward McWhiney, *Les concepts de souveraineté et de l'État à l'ère moderne*, 1992 et Daniel Turp, *Processus d'accession à la souveraineté*, 1992.

52. Voir Nicole Duplé, *Une constitution pour l'État du Québec*, 1992 et Jacques-Yvan Morin, *La constitution d'un Québec souverain*, 1992.

53. Voir André Patry, *La reconnaissance des États et le cas du Québec*, 1992.

54. Daniel Turp, *Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté*, 1992.

55. Ivan Bernier, *La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain*, 1992 et Roma Dauphin et Stanislas Slosar, *Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté*, 1992.

56. Claude Gendron et Daniel Desjardins, *Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques*, 1992.

57. Geneviève Burdeau, Avis à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [sur la conformité du droit internationale de la succession d'États d'une méthode de répartition des actifs et des passifs entre le Canada et le Québec], 1992, reproduit dans *Revue québécoise de droit international*, n° 7, 1990-1991, p. 82-87, <http://www.sqdi.org/wp-content/uploads/07.1_-_burdeau.pdf> (consulté le 27 mai 2016). Voir aussi Claude Gendron et Daniel Desjardins, «Aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État : le Canada Québec-Canada», 1992 et Malcolm N. Shaw, «Succession d'États aux biens et aux dettes», 1992 et reproduit dans *Revue québécoise de droit international*, n° 7, 1990-1991, p. 88-90, <http://www.sqdi.org/wp-content/uploads/07.1_-_shaw.pdf>.

58. Voir Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Québec, Assemblée nationale du Québec, 16 septembre 1992, <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/depotnumerique_v2/affichagefichier.aspx?idf=46311> (consulté le 27 mai 2016).

L'intérêt pour les questions de droit international s'est maintenu, voir accru, entre la reprise du pouvoir par le Parti Québécois dirigé par Jacques Parizeau le 12 septembre 1994 et la tenue du référendum du 30 octobre 1995. Les 17 articles de l'avant projet de Loi sur la souveraineté présenté le 6 décembre 1994 traitent de plusieurs questions afférentes au droit international. Deux articles y font une référence expresse. Ainsi, l'article 4 portant sur le territoire affirme en outre que « [l]e Québec conserve les frontières qui sont les siennes au sein de la Confédération canadienne [et qu']il exerce ses compétences sur les zones maritimes et les territoires adjacents à ses côtes selon les modalités prévues par les règles du droit international ». L'article 7 prévoit quant à lui que « [l]e Québec assume les obligations et jouit des droits contenus dans les traités auxquels le Canada est partie et dans les conventions auxquelles le Canada a adhéré, conformément aux règles du droit international⁵⁹ ». Le texte de l'avant-projet de loi avait par ailleurs été soumis à une vaste consultation publique par le biais de commissions régionales, de commission des jeunes et commission des aînées et aînés sur l'avenir du Québec ainsi qu'une commission nationale. Lors des séances de ces diverses commissions, nombreuses ont été les interventions qui ont soulevé des questions de droit international⁶⁰.

De nouvelles études étaient par ailleurs préparées par les Secrétariat à la restructuration du gouvernement du Québec qui s'était vu confiée la mission d'effectuer des études de restructuration administrative. Les travaux s'intéressant au droit international sont moins nombreux, mais il y a lieu de signaler les avis portant sur les traités et accords avec les États-Unis⁶¹, les études sur la monnaie, le crédit et les institutions

59. Pour un commentaire de l'ensemble des articles de l'avant-projet de loi, voir Daniel Turp, *L'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec- texte annoté*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1995.

60. Voir notamment les remarques formulées à l'égard des articles 4 et 7 : *id.*, p. 60, 61 et 81.

61. Voir David Bernard et William Silverman, *Advisory memorandum regarding the effect of independance of Québec upon treaties and agreements with the United States of America*, 1995 et *Avis sur les accords conclus avec les États-Unis*, 1995.

financières⁶² ainsi qu'une analyse d'envergure sur des questions de défense dans un Québec souverain⁶³.

Si le libellé de la question de 1995 n'était pas aussi inspiré par la terminologie du droit international que celle de 1980⁶⁴, la campagne référendaire de 1995 a donné lieu à des débats faisant référence au droit international, notamment sur les questions de la citoyenneté québécoise et de la succession à l'Accord de libre-échange nord-américain. La question du droit du Québec de proclamer la souveraineté, par la voie de son Assemblée nationale et, si nécessaire, de façon unilatérale, comme le prévoira le projet de Loi n° 1 sur l'avenir du Québec⁶⁵ succédant à l'avant-projet de Loi sur la souveraineté, fera également l'objet de grands débats et sera même à l'origine d'un recours judiciaire visant à empêcher par voie d'injonction la tenue du référendum au Québec. Ce recours sera rejeté et le juge affirmera d'ailleurs dans un arrêt du 17 août 1995 « que l'on ne peut empêcher les forces politiques de s'exercer » et qu'[i]l faut comprendre que la population désire s'exprimer⁶⁶ ».

La quasi-victoire des tenants de l'indépendance nationale du Québec lors du référendum du 30 octobre 1995 suscitera une grande inquiétude auprès de ses adversaires. Au lendemain du référendum, l'offensive juridique se poursuivra et donnera lieu à une nouvelle décision judiciaire où la question du rôle du droit international dans le processus d'accession à la souveraineté sera soulevée⁶⁷. Ainsi, la Cour supérieure du Québec procédera à une analyse sommaire de la portée du droit à l'autodétermination des peuples et des opinions exprimées par divers publicistes sur le droit de sécession. Dans une nouvelle décision rejetant

62. Voir Claude Gendron et Daniel Desjardins, *La monnaie, le crédit et les institutions financières dans un Québec souverain*, 1995.

63. Voir Yves Bélanger, Charles-Philippe David et Stéphane Roussel, *Rapport du Comité d'étude sur la défense. Quatre scénarios de restructuration de la défense d'un Québec souverain*, Note soumise au Secrétariat à la Restructuration, 27 septembre 1995.

64. La question soumise aux électeurs et électrices le 30 octobre 1995 était ainsi libellée : « Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995? ».

65. Les deux références expresses au droit international dans les articles sur le territoire et les traités ont été reprises dans les articles 10 et 15 du projet de loi n° 1, <http://pdf.cyberpresse.ca/Projet_de_loi_numero_1_loi_sur_lavenir_du_Quebec_2.pdf> (Consulté le 27 mai 2016).

66. Voir *Bertrand c. Bégin* (1995) Recueil de jurisprudence du Québec [RJQ], 2 500.

67. Voir *Bertrand c. Bégin* (1996) RJQ, 2393.

la requête en irrecevabilité du Procureur général du Québec, la Cour supérieure affirmera ce qui suit :

Force est donc de constater qu'il n'est pas clairement établi que le processus d'accession du Québec à la souveraineté trouve sanction dans le droit international. Le Tribunal s'interroge d'ailleurs sur la possibilité que la sanction recherchée relève du droit international coutumier, dont il n'a pas une connaissance judiciaire⁶⁸.

Tout en refusant de se prononcer sur cette question à l'étape de la recevabilité et de trancher le débat sur la portée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la Cour pense néanmoins utile de formuler quatre questions auxquelles une réponse devrait être donnée lors de l'examen au fond de l'affaire. Ces questions étaient ainsi libellées : « Le droit à l'autodétermination est-il synonyme de droit à la sécession ? – Le Québec peut-il unilatéralement faire sécession du Canada ? – Le processus d'accession du Québec à la souveraineté trouve-t-il sanction dans le droit international ? – Le droit international a-t-il préséance sur le droit interne⁶⁹ ? »

Plutôt que de laisser cette affaire suivre son cours, le gouvernement fédéral décide alors de procéder par renvoi à la Cour suprême du Canada et de poser au tribunal de dernière instance des questions nettement inspirées par celles formulées par la Cour supérieure du Québec. Ainsi, les neuf juges de la Cour seront invités à répondre aux trois questions suivantes :

1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ?
2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada ?

68. *Id.*, 2407

69. *Ibid.*

3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada⁷⁰?

Ainsi, la Cour suprême du Canada sera-t-elle appelée à formuler un avis sur la portée du droit constitutionnel, mais également du droit international, sur des questions liées à la sécession unilatérale. Ces questions circonscriront ainsi le débat à la seule question du droit de procéder « unilatéralement » à la sécession du Québec du Canada. Ces questions seront d'ailleurs considérées par le professeur Alain Pellet, comme une « tentative trop voyante de manipulation politicienne⁷¹ ».

La Cour suprême du Canada refusera de répondre à ces questions très orientées par un Oui ou un Non. Elle formulera des réponses qui mènent irrémédiablement à la conclusion que le Québec a le droit de choisir son statut politique, et notamment d'accéder à la souveraineté et à l'indépendance.

Selon la Cour, ce n'est pas le droit international qui garantit un droit de sécession au Québec ou, comme elle le qualifie, un droit à l'autodétermination externe. Statuant sur l'état du droit international sur cette question, la Cour affirmera ceci :

En résumé, le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies ; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination. Ces circonstances exceptionnelles ne s'appliquent manifestement pas au cas du Québec dans les conditions actuelles. Par conséquent, ni la population du Québec, même si elle était qualifiée de « peuple » ou de « peuples », ni ses institutions

70. *Renvoi relatif au droit de sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217.

71. Voir Alain Pellet, *Opinion juridique sur certaines questions de droit international soulevées par le renvoi sur la sécession du Québec*, p. 45, <<http://www.alainpellet.eu/Documents/PELLET%20-%201992%20-%20L'int%20%C3%A9grit%C3%A9%20territoriale%20du%20Qu%C3%A9bec.pdf>> (consulté le 27 mai 2016).

représentatives, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada⁷².

Mais, en réponse à la deuxième question et en se fondant sur des principes constitutionnels, la Cour suprême reconnaîtra le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession et, par conséquent, son droit de décider de devenir un État souverain et indépendant :

L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Québec. Une telle proposition n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment *le principe de la démocratie* et le principe du fédéralisme. Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec *le droit de chercher à réaliser la sécession*, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec⁷³.

Privé de l'argument juridique recherché, le gouvernement du Canada tentera ultérieurement à neutraliser le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession en faisant adopter la *Loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans Renvoi sur la sécession du gouvernement du Canada*⁷⁴. Si la *Loi sur la clarté* reconnaît que le Québec détient un droit constitutionnel de

72. *Id.*, § 2.

73. *Id.*, § 92.

74. Lois du Canada [LC] 2000, c. 26, dont le titre abrégé en français est Loi de clarification, mais est mieux connue au Québec et au Canada comme la Loi sur la clarté (et, en anglais, comme le *Clarity Act*).

sécession⁷⁵, une lecture attentive de la loi permet de constater par ailleurs que celle-ci se présente davantage comme une loi sur l'obligation « de ne pas négocier » puisqu'elle définit les circonstances dans lesquelles le gouvernement du Canada « n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles une province pourrait cesser de faire partie du Canada⁷⁶ ». Dans une opinion juridique relative au projet de loi, le professeur Pellet faisait d'ailleurs remarquer sur les négociations que « [l]'idée centrale sur laquelle repose l'Avis de la Cour suprême [...] paraît être en effet que l'ensemble du processus doit être dominé par l'idée de “négociations” (le mot n'apparaît pas moins de 57 fois, au singulier ou au pluriel, dans l'Avis) [...] [et] en conséquence que, s'il peut y avoir des avantages à ce que les “règles du jeu” soient fixées à l'avance, il n'est guère conforme à l'esprit même de l'Avis de la Cour suprême, qu'elles le soient en l'absence de toute négociation préalable⁷⁷ ».

Une telle obligation de ne pas négocier est rattachée à une procédure nouvelle en vertu de laquelle la Chambre des communes se voit conférer le pouvoir de déterminer, par résolution, si une question et une majorité référendaires répondent aux exigences de clarté définies par la loi. Cette procédure porte en elle-même le germe d'une négation implicite du droit du Québec de chercher à réaliser la sécession que la Cour suprême du Canada a fait découler des principes constitutionnels du fédéralisme et de la démocratie et à laquelle l'obligation de négocier devrait pourtant donner effet.

L'examen des dispositions de la Loi sur la clarté ne peut empêcher de constater que celle-ci semble vouloir ériger des obstacles à l'encontre de celles et ceux qui veulent proposer au Québec d'accéder à la souveraineté et l'indépendance et nier le droit du Québec à chercher à réaliser la sécession.

75. Ainsi, le paragraphe 3 (1) de la Loi sur la clarté reconnaît *a contrario* un droit de sécession, assujéti à l'obligation de négocier, puisqu'il y est stipulé qu'« [i] est entendu qu'il n'existe aucun droit, au titre de la Constitution du Canada, d'effectuer unilatéralement la sécession d'une province du Canada ».

76. *Id.*, art. 1 (6) et 2 (4).

77. Voir Alain Pellet, *Avis juridique sommaire sur le projet de loi visant à donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*, <http://www.cubiq.ribo.gouv.qc.ca/in/faces/details.xhtml?id=p%3A%3Ausmarcdef_0000576173&#prettyPhoto> (consulté le 27 mai 2016).

Le gouvernement du Québec donnera la réplique à cette Loi sur la clarté en adoptant la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec. Qualifiée de véritable charte des droits collectifs⁷⁸, la Loi sur les droits fondamentaux du Québec n'hésite pas à affirmer le droit du Québec de choisir son propre avenir politique et constitutionnel. Une telle affirmation se traduit dans les trois premiers articles qui affirment le droit du Québec à disposer de lui-même et se lisent comme suit :

CHAPITRE I DU PEUPLE QUÉBÉCOIS

1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.
2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.
3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.
Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

La *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* traduit une nette volonté d'affirmer l'existence même du peuple québécois et de déclarer son droit à disposer de lui-même. L'article premier affirme d'ailleurs que le peuple québécois est titulaire de « droits » en vertu du principe

78. Cette qualification fut utilisée par le Premier ministre du Québec Lucien Bouchard à plusieurs reprises et notamment lors du débat sur l'adoption de la Loi sur les droits fondamentaux du Québec le 7 décembre 2000 où il s'exprimait ainsi :

Les différents chapitres de loi édictent, en résumé : que l'État du Québec tient sa légitimité de la volonté de notre peuple; que le français est la langue officielle du Québec; que notre minorité anglophone a des droits inaliénables; que notre territoire est inviolable; que les nations autochtones doivent se développer et qu'il faut favoriser leur épanouissement; et finalement une disposition prévoit qu'aucun autre Parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre *la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir*. C'est donc plus qu'une simple loi; cela tient plutôt d'une charte des droits politiques du peuple du Québec (*l'italique est de l'auteur*).

de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. On constate que le langage utilisé est celui de la Charte des Nations unies et que l'on semble faire découler plusieurs droits de ces principe et droit. L'un des droits qui semble découler de cette référence et qui est consacré à l'article 2 de la loi est le « droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec ». Cette dernière terminologie s'apparente, sans qu'elle soit en tout point semblable, à celle retenue à l'article premier commun aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme selon lequel les peuples « déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ». Il est précisé par ailleurs que la détermination des modalités d'exercice de ce droit se fait « seul » et « par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre ».

Lus ensemble, ces trois articles se veulent d'abord une réponse à la négation implicite du droit du Québec à disposer de lui-même et aux exigences et conditions que semblent vouloir imposer le Canada au Québec pour que celui-ci exerce son droit démocratique de chercher à réaliser la sécession. Ensuite, il s'agit d'une récusation de l'autorité conférée par la Loi sur la clarté à la Chambre des communes, ainsi qu'aux autres intervenants politiques énumérés dans la loi et dont on peut constater qu'elle porterait atteinte au droit du Québec de déterminer « seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit ».

La *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* réfère une dernière fois au droit du peuple québécois à disposer de lui-même dans un article 13 qui se lit ainsi :

13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

L'importance de cet article ne saurait être passée sous silence puisqu'il constitue une nouvelle récusation de la Loi sur la clarté et du droit qu'elle semble avoir conféré à la Chambre des communes et au gouvernement du Canada de limiter la portée du droit de sécession du Québec et de faire ainsi échec à la volonté démocratique du peuple québécois à disposer de lui-même.

Les dispositions de la Loi sur les droits fondamentaux du Québec mettent en lumière le fait que celle-ci est sur une voie de collision avec la Loi sur la clarté. Alors que cette dernière définit implicitement les modalités de l'exercice du droit du Québec de choisir son régime politique et son statut juridique, la Loi sur les droits fondamentaux du Québec affirme que ces modalités sont du seul ressort du Québec.

Cette collision semble si manifeste qu'une requête visant à faire déclarer que les articles 1 à 5 et 13 sont « ultra vires, absolutely null and void, and of no force and effect » était déposée en Cour supérieure du Québec le 19 mai 2002 et est actuellement, encore 14 ans plus tard et après avoir été réamendée en 2012, pendante devant la Cour supérieure du Québec. Dans cette requête, il est demandé au tribunal de déclarer que ces articles « and any other legislative or executive measure purporting to confer authority to establish Quebec as a sovereign State, or otherwise to alter the political regime and legal status as a province of Canada, constitutes an infringement and denial of Petitioner's rights under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and is accordingly unlawful, invalid, and of nor force and effect⁷⁹ ».

Depuis le prononcé du discours de Paul Gérin-Lajoie devant le corps consulaire le 12 avril 1965, on constate que le Québec a donné de véritables assises juridiques à ses relations internationales et a cherché à s'appuyer sur le droit international à cette fin. Le Québec assume aujourd'hui des engagements internationaux multiples et se déploie, par une représentation extérieure, dans le monde.

Le Québec est par ailleurs, et encore aujourd'hui, appelé à défendre son droit à disposer de lui-même et de faire échec à un système constitutionnel canadien, qu'il s'agisse de la Loi sur la clarté ou de la Loi constitutionnelle de 1982, y compris la Charte canadienne des droits et libertés, dont il faut rappeler qu'elles ont été adoptées sans le consentement du gouvernement, du Parlement et du peuple du Québec, cherchant à porter atteinte à son droit de choisir⁸⁰.

79. Le texte de cette requête a été amendé en 2012 et le gouvernement du Canada est d'ailleurs intervenu dans le dossier. Le texte de la requête amendée est accessible à l'adresse, <<https://fr.scribd.com/doc/177236392/Henderson-Tyler-Re-Amended-Motion>> (consulté le 27 mai 2016).

80. Sur cette question, j'ai livré une réflexion d'ensemble dans Daniel Turp, *Le droit de choisir : essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Montréal, Les

Comme l'exprimait Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu dans la préface de l'Esprit des lois, dont nous aimez ici, à l'Académie des sciences morales et politiques, rappeler la mémoire : « J'ai d'abord examiné les hommes et j'ai cru que, dans cette infinie diversité de lois et de mœurs, ils n'étaient pas uniquement conduits par leurs fantaisies. J'ai posé les principes, et j'ai vu les cas particuliers s'y plier comme d'eux-mêmes ; les histoires de toutes les nations n'en être que les suites. »

Les Québécois et les Québécoises ne sont pas uniquement conduits par des fantaisies lorsqu'ils veulent que le Québec consente, de façon pleine et entière, à des engagements internationaux, assure, de façon distincte et libre, sa représentation extérieure, mais également son développement économique, social et culturel, en l'inscrivant avec certitude dans le sillon du droit international, et soit libre de choisir son statut politique. Ces consentements, assurance et choix ne seront possibles que si le Québec choisit la voie du pays. C'est l'accession du Québec à l'indépendance nationale qui fera du Québec ce qu'il devrait être, un véritable sujet du droit international.