

**DROIT DU POUVOIR,
POUVOIR DU DROIT**

**Mélanges offerts à
JEAN SALMON**

BRUYLANT
BRUXELLES
2 0 0 7

L'ÉMERGENCE D'UN DROIT QUÉBÉCOIS DES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

DANIEL TURP

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL (EN CONGÉ),
DÉPUTÉ DE MERCIER À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

À mon premier contact avec Jean Salmon au milieu des années 1980, le jeune professeur québécois que j'étais constatait que le droit international pouvait être, pour l'internationaliste, une « matière à convictions ». J'ai admiré et admire toujours Jean Salmon pour ses convictions, pour la conviction que le droit des gens peut contribuer à « changer le monde », la conviction que le droit international peut libérer les peuples du joug colonial et la conviction que des traités, la coutume et des principes sont susceptibles de contribuer à l'établissement d'un nouvel ordre économique international ainsi qu'au maintien de la paix et de la sécurité internationale. J'ai respecté et je respecte toujours Jean Salmon qui, en faisant prévaloir des convictions, a toujours eu et continue d'avoir de la rigueur dans son enseignement, sa recherche et sa pratique en droit international.

Le sens des convictions et le souci de la rigueur de Jean Salmon ont eu une influence déterminante sur mon parcours d'internationaliste. Ma rencontre avec Jean Salmon, et avec l'équipe d'internationalistes de l'Université libre de Bruxelles, et en particulier d'Éric David, ont conforté cette volonté de plaider la cause du droit international et de convaincre de son importance et de son utilité pour « changer le monde » et, pour reprendre la formule des altermondalistes, de convaincre qu'« un autre monde est possible ».

La situation du Québec a toujours par ailleurs suscité la curiosité de Jean Salmon. À chacune de nos rencontres, il n'a cessé de m'interroger sur la situation politique du Québec et sur mon propre parcours politique. Mon soutien au projet d'indépendance nationale

pour le Québec a été à l'origine d'intéressants débats entre nous sur la portée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais également sur la question des règles de la succession d'États susceptibles de s'appliquer dans le cas de l'accession du Québec à la souveraineté (1). L'évolution parallèle des compétences internationales du Québec et celles des communautés et régions belges a également été un sujet d'échanges et de discussions avec le professeur Salmon et nous a amenés à nous interroger sur la personnalité et la capacité internationale des États fédérés au Canada et en Belgique.

Je voudrais satisfaire encore davantage cette curiosité aujourd'hui en contribuant à ces mélanges un essai sur l'émergence d'un droit québécois des relations internationales. Depuis l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie il y a 40 ans, le Québec a affirmé ses compétences internationales et celles-ci ont, selon l'auteur même de la doctrine, subi avec succès l'épreuve du temps (2). En relisant attentivement l'exposé prononcé par Paul Gérin-Lajoie devant le corps consulaire à Montréal le 12 avril 1965 (3), lequel était appelé à avoir, selon le journaliste Jean-Marc Léger, «un retentissement considérable» (4), il est intéressant de constater la facture éminemment juridique de la doctrine (5). Le

(1) Voir à ce sujet l'article que j'ai publié dans la *Revue belge de droit international* et co-rédigé avec Patrick DUMARNEY : Patrick DUMARNEY et Daniel TURP, «La succession d'États en matière de traités et le cas de la sécession : du principe de la table rase à la présomption de continuité des traités», *Revue belge de droit international*, 2003/2, pp. 377-413.

(2) Voir «Avant propos de M. Paul Gérin-Lajoie», in Stéphane PAQUIN (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) - Le prolongement externe des compétences internes*. Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, p. 15. Dans cette allocution, celui qui était Vice-Premier ministre du Québec au moment de l'énoncé de la doctrine en 1965, affirme que celle-ci est «tout aussi valable aujourd'hui qu'au moment de sa formulation» : *ibid.*

(3) 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. Des extraits du discours du 12 avril 1965 sont reproduits dans Jacques-Yvan MORIN, Francis RIGAUDIE et Daniel TURP, *Droit international public : notes et documents*, Montréal, Éditions Thémis, 3^e éd., 1997, tome deuxième, pp. 130-132 et Yves MARTIN et Denis TURCOTTE (dir.), *Le Québec dans le monde : textes et documents*, Sainte-Foy, Le Québec dans le monde, 1990, pp. 101-106.

(4) 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.*

(5) Il est également 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^o 10, pp. 35-96, reproduite également dans *Le Devoir*, 23 et 24 février 2004, p. A-7.

fait que l'internationaliste André Patry ait été à l'origine de la rédaction du discours du 12 avril 1965 et que le constitutionaliste Paul Gérin-Lajoie ait livré ce célébrissime exposé devant le corps consulaire, n'est pas étranger à l'importance accordée au droit dans l'énoncé de la doctrine (6). D'ailleurs, l'importance conférée au droit est confirmée dans l'énoncé de la doctrine par l'affirmation selon laquelle «[d]ans tous les domaines qui sont complètement ou partiellement de sa compétence, le Québec entend désormais jouer un rôle direct, conforme à sa personnalité et à la mesure de ses droits».

Dans son discours, le ministre Gérin-Lajoie n'hésite d'ailleurs pas à citer deux décisions judiciaires pour appuyer sa nouvelle doctrine. Ainsi, il cite d'abord l'arrêt du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *Hodge c. La Reine* (7), dans lequel on peut lire que dans la limite des sujets [mentionnés à l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*], la législature locale exerce un pouvoir souverain et possède la même autorité que le parlement impérial ou le Parlement du Dominion aurait dans les circonstances analogues [...]. Il évoque ensuite l'arrêt du même Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire des conventions de travail en vertu duquel le tribunal statue que la législation destinée à mettre en œuvre des traités «relève uniquement des législatures provinciales» (8).

Dans l'énoncé de la doctrine, le ministre Gérin-Lajoie tient également à affirmer «qu'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 Québec» (9). Ainsi, l'affirmation des «droits» du Québec est accompagnée d'un refus d'accepter une tutelle du Canada sur les relations internationales du Québec.

La doctrine Gérin-Lajoie, qui a été récemment réaffirmée par le Premier ministre et la ministre des Relations internationales du

(6) 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, pp. 57-73.

(7) *Appeal Cases (A.C.)*, 1883, p. 117.

(8) *Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario, A.C.*, 1937, p. 326; *D.L.R.*, vol. 1, 1937, p. 673, dont des extraits sont reproduits dans une traduction française dans Jacques-Yvan MORIN, Francis RIGALDIÈS et Daniel TURP, *Droit international public : notes et documents*, supra note 3, pp. 751-757.

(9) Selon Robert AIRD, supra note 6, pp. 148-149, note 29, ce passage a d'ailleurs été ajouté par le ministre Gérin-Lajoie au projet de discours préparé à son intention par André Patry.

Québec (10) a donné un élan à la pratique des relations internationales du Québec (11). Elle a également conduit le Québec à donner à celle-ci une assise juridique en droit québécois. Cette assise se trouve dorénavant à l'article 7 de la *Loi l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* (12) qui se lit ainsi :

«7. L'État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle.

(10) C'est en ces termes que l'actuel Premier ministre Jean Charest a reconnu et actualisé la doctrine Gérin-Lajoie : «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 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 partout», voir *Allocution du premier ministre du Québec à l'ÉNA*, 25 février 2004 [http://www.premier.gouv.qc.ca/general/discours/archives_discours/2004/fevrier/dis20040225.htm] et Michel DAVID, «La doctrine Charest», *Le Devoir*, 23 novembre 2004, p. A-3. Voir également les *Notes pour une allocution de Mme Monique Gagnon-Tremblay, ministre des Relations internationales portant sur l'action internationale du nouveau gouvernement du Québec depuis le 14 avril 2005*, Société des relations internationales du Québec (SORIQ), Québec, 3 décembre 2003 [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/allocutions/textes/2003/2003_12_03.asp].

(11) Sur la naissance de cette pratique, voir Jean-Charles BUNENFANT, «Les relations extérieures du Québec», *Études internationales*, vol. 1, 1970, p. 86 et de Maurice TORRELLI, «Les relations extérieures du Québec», *Annuaire français de droit international*, vol. 16, 1970, p. 275. Voir aussi MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC, *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, Québec, Ministère des Relations internationales, 2001. Pour des comparaisons avec la pratique des relations internationales dans certaines autres fédérations, voir Robert AIRD, «Lettre à Pierre Pettigrew - La magie canadienne», *Le Devoir*, 9 septembre 2005, p. A-9 et la réplique de Toni MENNIGER, «Les États fédérés sur la scène internationale», *Le Devoir*, 28 septembre 2005, p. A-6.

(12) L.Q. 2000, c. 46, L.R.Q., c. E-20 2 [ci-après dénommée la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*]. Comme l'a affirmé le gouvernement du Québec : «Tous 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. Cette 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 internes. La Loi 99, adoptée en décembre 2000, portant sur «l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec» réaffirme cette compétence de l'État québécois : 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.

Dans 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.

Il 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.

La doctrine Gérin-Lajoie a également contribué à l'émergence d'un véritable droit québécois des relations internationales. Nous allons examiner les règles de ce droit québécois de relations internationales et mettre l'accent en particulier, comme le faisait d'ailleurs lui-même le ministre Gérin-Lajoie dans son discours du 12 avril 1965 (13), sur les normes relatives au consentement du Québec aux engagements internationaux (I), mais également à la participation du Québec aux organisations internationales (II).

I. — LE CONSENTEMENT DU QUÉBEC AUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Dans son discours du 12 avril 1965, le ministre Gérin-Lajoie évoque la « surprise qu'a causée la signature par la France et le Québec, d'une entente sur l'éducation » et affirme 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'interroge sur les liens qu'il devrait y avoir entre la négociation, la signature et la mise en œuvre d'un accord international. Ainsi, il affirme :

« 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

(13) La doctrine Gérin-Lajoie concerne également la question de la représentation du Québec auprès des États étrangers et est abordée dans le discours du 12 avril 1965 sous la forme d'un rappel que « le Québec possède lui-même à l'étranger l'embryon d'un service consulaire, grâce à ses délégués généraux qui le représentent et exercent des fonctions souvent analogues aux vôtres ». Voir sur cette question et pour une présentation des règles du droit québécois des relations internationales qui y sont applicables, François LEDUC et Marcel CLOUTIER, *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, Québec, Ministère des Relations internationales, 2001, pp. 19-39.

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'Etat 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 1965 (14). 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 1965 et depuis lors, par la conclusion de plus de 550 ententes internationales du Québec.

Bien qu'il n'y soit pas explicitement question dans l'énoncé du 12 avril 1965, la doctrine Gérin-Lajoie connaîtra une autre application puisqu'elle sera le fondement du droit qu'affirmera détenir le gouvernement du Québec de donner au gouvernement du Canada

(14) Au sujet de ce différend, voir les développements de Jacques-Yvan MONTX, «La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé», *Annuaire canadien de droit international*, vol. 3, 1965, pp. 127 et s., aux pp. 173-177. Sur la question générale de la capacité de conclure des traités, voir André PATRY, *La capacité internationale de l'Etat - L'exercice du jus tractatum*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1963, pp. 23-38.

son assentiment à ce que le Canada conclue des accords internationaux ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec.

S'agissant des traités internationaux, la doctrine Gérin-Lajoie a récemment trouvé une consécration juridique dans la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* dont les deux premiers paragraphes de l'article 7 se lisent ainsi :

«7. L'État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle.

Dans 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.»

Cette disposition générale qui met l'accent sur le consentement du Québec aux engagements internationaux fait aujourd'hui partie d'un droit québécois des relations internationales qui est complétée par certaines autres normes, et particulier celles de la *Loi sur le ministère des relations internationales* (15) dont le chapitre III est relatif aux engagements internationaux et contient des règles concernant les ententes internationales du Québec (A) et les accords internationaux du Canada (B).

A. – Les ententes internationales du Québec

Les règles du droit québécois des relations internationales relatives aux ententes internationales ont d'abord été arrêtées en 1974 dans la *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales* (16), devenue en 1984 la *Loi sur le ministère des Relations internationales* (17). Amendées en 2002 par la *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales* (18), les règles applicables aujourd'hui se retrouvent aux articles 19 à 22 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales* (19).

(15) L.R.Q., c. M-25.1.1.

(16) L.Q. 1974, c. 15, art. 16.

(17) L.R.Q., c. M-21, art. 16.

(18) L.Q. 2002, c. 8, art. 4 et 5.

(19) Sur le fondement de ces règles, il est affirmé qu'«[e]n exerçant sa capacité de souscrire des engagements avec d'autres États dans les domaines de sa compétence, le gouvernement du Québec s'affirme comme partenaire responsable et crédible [...] [et] [i]l fonde notamment cette capacité de s'engager sur ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la doctrine du prolongement externe des compétences internes (aussi nommée doctrine Gérin-Lajoie)» [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/index.asp].

Le premier paragraphe de l'article 19 précise que «[l]e ministre veille à la négociation et à la mise en oeuvre 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». Depuis la réforme de 2002, certaines ententes internationales sont considérées comme des engagements internationaux importants et le troisième paragraphe de l'article 20 prévoit, dans ce cas, que pour être valides elles doivent être signées par le ministre, approuvées par l'Assemblée nationale et ratifiées par le gouvernement».

Comme le prévoit l'article 22.2 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales*, l'expression «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^o requiert, pour sa mise en oeuvre 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^o concerne les droits et libertés de la personne;

3^o concerne le commerce international;

4^o devrait faire l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale» (20).

Il faut ainsi distinguer dorénavant deux catégories d'ententes internationales du Québec, à savoir les ententes internationales qui ne requièrent pas d'approbation par l'Assemblée nationale et qui pour être valides doivent être signées par le ministre et «entérinées» par le gouvernement et les ententes internationales qui doivent faire l'objet d'une approbation par l'Assemblée nationale et qui, pour être valides, doivent être signées par le ministre et «ratifiées» par le gouvernement.

(20) La procédure d'approbation des engagements internationaux importants est définie aux articles 22.2 à 22.6 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales*. Le premier paragraphe de l'article 22.2 et l'article 22.3 contiennent les règles les plus importantes en cette matière et se lisent comme suit :

«22.2. Tout engagement international important incluant, le cas échéant, les réserves s'y rapportant, fait l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale, par le ministre, au moment qu'il juge opportun. Le dépôt du texte de cet engagement international est accompagné d'une note explicative sur le contenu et les effets de celui-ci. [...]

22.3. Le ministre peut présenter une motion proposant que l'Assemblée nationale approuve ou rejette un engagement international important déposé à l'Assemblée. La motion ne nécessite pas de préavis si elle est présentée immédiatement après le dépôt de l'engagement. À moins que l'Assemblée n'en décide autrement du consentement unanime de ses membres, la motion fait l'objet d'un débat d'une durée de deux heures qui ne peut commencer que 10 jours après le dépôt de l'engagement. Seul est recevable un amendement proposant de reporter l'approbation ou le rejet de l'engagement par l'Assemblée.»

Depuis 2002, plusieurs ententes internationales, et notamment celles relatives à la sécurité sociale, ont fait l'objet d'une approbation par l'Assemblée nationale en raison du fait qu'il s'agissait d'ententes requérant, pour leur mise en œuvre au Québec, la prise d'un règlement (21).

Les ententes internationales du Québec sont considérées par le gouvernement du Québec comme des traités au sens du droit international. Selon les données du ministère des Relations internationales du Québec, le Québec a conclu plus de 550 ententes internationales (22). Plus de 300 d'entre elles sont toujours en vigueur. Parmi celles-ci, il y a, en particulier, près 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 dont il est responsable, en tout ou en partie, 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 (23).

Le gouvernement du Québec considère que ces ententes ne sont assujetties, pour reprendre la formule de la doctrine Gérin-Lajoie, à aucune surveillance ou contrôle d'opportunité par le gouvernement du Canada (24). Toutefois, le gouvernement du Canada a voulu

(21) J'ai préparé un *Tableau relatif à l'approbation des engagements internationaux importants par le Québec* et celui-ci est affiché sur mon site électronique à l'adresse www.danielturp.org/professeur/ (rubrique *Activités académiques*, section *Activités d'enseignement/Plans et documents*, sous-section *Aspects juridiques des relations internationales* (INT-6050) (Hiver 2007), document n° E 15.2).

(22) Le deuxième paragraphe de l'article 19 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales* définit une entente internationale comme un «accord, quelle que soit sa dénomination particulière, 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». Pour un historique de ces ententes internationales du Québec, voir Jacques-Yvan MORIN, «La personnalité internationale du Québec», *Revue québécoise de droit international*, vol. 1, 1984, pp. 242-249.

(23) 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 à l'adresse http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/ententes.asp.

(24) 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*, vol. 1, 1984, p. 69; Anne-Marie JACOMY-MILLETTE, «Réflexions sur la nature juridique des ententes internationales du Québec», *id.*, à la p. 93; Daniel TURP, «L'arrêt *Bazylo c. Collins* et la nature juridique des ententes internationales du Québec», *id.*, à la p. 345.

récemment exercer une surveillance et un contrôle sur le contenu d'une entente internationale entre le Québec et le Vietnam en matière d'adoption internationale et cette attitude du Canada a fait dire au ministre des affaires intergouvernementales canadiennes, M. Benoît Pelletier, qu'on assistait à «un durcissement d'Ottawa dans le dossier des relations internationales» (25). En exigeant que l'entente internationale du Québec contienne une référence à l'*Accord de coopération en matière d'adoption internationale entre le gouvernement de la République socialiste du Vietnam et le gouvernement du Canada* conclu le 27 juin 2005, le gouvernement du Canada donnait en quelque sorte une réponse au ministre Pelletier qui s'était demandé, quelques mois plus tôt, si le gouvernement fédéral ne devrait pas «reconnaître formellement que les provinces sont libres de conclure elles-mêmes des ententes, à l'intérieur des limites de leur souveraineté sur le plan interne, lorsqu'elles sont les seules concernées» (26).

Plutôt que de donner suite à cette demande, le gouvernement du Canada tendait ainsi à réfuter la thèse selon laquelle le Québec détient, en application de la doctrine Gérin-Lajoie, le droit du Québec de conclure, en son propre nom, des traités internationaux (27). Des pourparlers avec le gouvernement du Canada ont permis de résoudre l'impasse, mais au prix d'une référence à l'accord international du Canada dans le préambule de l'entente du Québec (28).

(25) Voir Robert DUTRISAC, «Ottawa se braque, Québec s'alarme - La dispute sur l'adoption d'enfants vietnamiens traduit un net durcissement de la part du fédéral, dit le ministre Pelletier», *Le Devoir*, 2 et 3 juillet 2005, pp. A-1 et 8. Voir aussi André PRATTE, «Du 'gossage' fédéral», *La Presse*, 16 juillet 2005, p. A-22.

(26) Voir Benoît PELLETIER, *La place du Québec dans les organisations et négociations internationales*, Allocution prononcée par le ministre responsables des Affaires intergouvernementales canadiennes, Conseil des relations internationales de Montréal, 17 mars 2005, p. 4.

(27) Dans le cadre d'un débat sur le projet de *Loi sur les traités* (Projet de loi C-260), présenté par le député Jean-Yves Roy du Bloc Québécois à la Chambre des communes, le gouvernement du Canada a, par la voix du secrétaire parlementaire du ministre des Affaires étrangères, réfuté la thèse selon laquelle le Québec conclut des traités internationaux. Ainsi, l'honorable Dan McTeague affirmait à la Chambre des communes le 18 mai 2005 que «la prérogative de négocier et de signer les traités internationaux, quels qu'ils soient, appartient au seul exécutif fédéral canadien» [http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/debates/101_2005-05-18/han101_1800-F.htm#SOB-1291119]. Le 28 septembre 2005, le projet de loi C-260 a été rejeté, à l'étape de la deuxième lecture, par 216 voix, contre 54. Le projet de loi C-260 a été précédé de l'examen de deux projets de loi analogues, le projet de loi C-313 de la députée du Bloc Québécois Francine Lalonde et le projet de loi C-214 que j'avais préparé au moment où je siégeais comme député de Beauharnois-Salaberry et représentais également le Bloc Québécois à la Chambre des communes.

(28) Voir l'*Entente de coopération en matière d'adoption internationale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République socialiste du Vietnam* [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/2005-06.pdf].

Certains ont fait observer que la nouvelle entente sur l'adoption des enfants vietnamiens permet deux lectures opposées, «[1]le gouvernement québécois p[ouvant] y voir un instrument international autonome à portée juridique, tandis qu'Ottawa p[ouvant] soutenir que le seul le traité que le Canada a signé avec le gouvernement vietnamien a une valeur juridique en droit international, le document québécois n'étant qu'une entente administrative subordonnée en droit au traité canadien (29). La ministre des Relations internationales du Québec affirmait quant à elle que «l'accord canadien ne réduit pas notre entente à un 'arrangement administratif' » (30).

S'agissant des traités, le Québec se préoccupe également des engagements internationaux que le Canada est susceptible de prendre en concluant des accords dans des domaines ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec et le droit québécois des relations internationales contient des règles qui leur sont applicables.

B. – *Les accords internationaux du Canada*

Négociés par le Canada au sein ou sous l'égide d'organisations internationales, mais également sur une base multilatérale, plurilatérale ou bilatérale, plusieurs traités internationaux comprennent des dispositions qui portent sur des matières ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec. Si le Canada exprime son consentement à être lié par ces traités, le Québec est susceptible de devoir assumer des obligations en raison d'un tel consentement (31). C'est la raison pour laquelle le Québec a cherché à jouer un rôle dans le processus de négociation de telles conventions internationales et a exprimé notamment sa volonté de prendre part aux négociations. Le Québec a toutefois posé d'autres gestes visant à lui conférer un droit de regard sur les accords internationaux du Canada et a adopté des normes faisant partie d'un droit québécois des relations internationales.

(29) Voir Robert DUTRISAC, «Adoption internationale – Un précédent favorable à Ottawa», *Le Devoir*, 7 septembre 2005, p. A-3.

(30) Monique GAGNON-TREMBLAY, «C'est la meilleure entente qui soit!», *Le Devoir*, 23 septembre 2005, p. A-8.

(31) Si les traités comportent des clauses fédérales ou territoriales, comme certaines conventions conclues au sein de l'Organisation internationale du travail, de l'UNESCO ou de la Conférence de La Haye sur le droit international privé, les dispositions de ces traités ne sont pas applicables au Québec. Sur cette question, voir Jean-Maurice ARBOUR, *Droit international public*, 4^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2002, pp. 165-167.

Ainsi l'article 17 de la *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales* de 1974 et l'article 17 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales* de 1984, contenaient la même règle voulant que «[l]e ministre recommande au gouvernement la ratification des traités et accords internationaux dans les domaines ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec». En vertu de cette règle le Québec a «ratifié» plusieurs accords internationaux du Canada (32). Si le terme «ratifié» était mal choisi (33) et son usage a été progressivement abandonné au profit des mots «se déclare lié» ou «se déclare favorable», l'acte posé visait, pour l'essentiel, à donner l'assentiment du Québec à ce que le Canada devienne partie à un accord international ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec.

L'article 6 de la *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales* de 2002 a apporté d'importants changements au processus par lequel le Québec agit à l'égard des accords internationaux du Canada. Les règles du droit québécois des relations internationales applicables se retrouvent aujourd'hui à l'article 22.1 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales* qui se lit ainsi :

«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 oeuvre 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 comporte généralement deux étapes. Ainsi, lorsqu'un accord international du Canada comprend une formalité de signature, le

(32) 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*, supra note 3, pp. 151-153.

(33) Voir à ce sujet les commentaires de Jean-Paul DUPRÉ et Éric THÉROUX, «Les relations internationales du Québec dans le contexte du droit international», *Revue québécoise de droit international*, vol. 6, 1989-90, pp. 145 et s., à p. 148.

«ministre» peut donner son agrément à une telle signature. Les traités multilatéraux adoptés 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 un accord international ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec. L'article 22.1 prévoit de même que le «gouvernement» doit donner son assentiment à ce que le Canada exprime son consentement à être lié par un accord international, qu'un tel consentement soit donné par un acte de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

En application des procédures d'assentiment aux accords internationaux du Canada, le Québec a donné son assentiment à plus de trente accords internationaux du Canada, et notamment plusieurs accords relatifs aux droits fondamentaux, au droit international privé ou au commerce international (34).

Comme pour les ententes internationales du Québec, certains accords internationaux auxquels le Canada veut devenir partie seront considérés comme des engagements internationaux importants au sens du paragraphe 2 de l'article 22.2 et requerront une approbation préalable de l'Assemblée nationale du Québec avant que le gouvernement du Québec donne son assentiment au Canada. Depuis 2002, plusieurs accords internationaux du Canada ont été assujettis à cette procédure d'approbation (35), et notamment la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* (36).

Les accords internationaux du Canada revêtent une importance considérable pour le Québec lorsqu'ils ressortissent à sa compétence constitutionnelle en raison du fait que le Québec est celui qui détient la compétence constitutionnelle de les mettre en œuvre et

(34) Voir le *Tableau relatif à l'assentiment du Québec aux accords internationaux du Canada* affiché sur mon site électronique à l'adresse www.danielturp.org/professeur (rubrique *Activités académiques*, section *Activités d'enseignement/Plans et documents*, sous-section *Aspects juridiques des relations internationales* (INT-6050) (Hiver 2007), document n° E-15.2).

(35) Voir le *Tableau relatif à l'approbation des engagements internationaux importants par le Québec*, supra note 20.

(36) Il est intéressant de noter que la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, adoptée lors de la 33^e Conférence générale de l'UNESCO le 20 octobre 2005, ne prévoit pas de formalité de signature et qu'aucun agrément à la signature n'était donc nécessaire. Le Québec n'a donc pas dû donner son agrément à une signature du Canada, mais a donné à son assentiment à ce que le Canada exprime son consentement à être lié par la convention, comme en fait le décret n° 1088-2005 du 16 novembre 2005 dont le texte est reproduit dans *Gazette officielle du Québec*, vol. 49, 2005, partie II, p. 6896.

leur donner des effets sur son territoire. Dans cette perspective, la procédure d'agrément et d'assentiment aux accords du Canada visent pour l'essentiel à faire savoir au Canada que le Québec n'acceptera d'exécuter des accords internationaux auxquels le Canada entend devenir partie que s'il exprime son consentement préalable.

Le gouvernement du Canada n'a pas, à ma connaissance, fait de commentaires sur la nouvelle procédure d'agrément et d'assentiment du Québec aux accords internationaux du Canada. Depuis la date d'adoption de la nouvelle procédure québécoise, aucun différend entre le Québec et le Canada n'a eu lieu au sujet des accords internationaux du Canada et cela explique sans doute le silence du gouvernement fédéral concernant les nouvelles règles du droit québécois des relations internationales en la matière. Si le Québec devait refuser de donner son agrément à la signature d'un accord international ou ne pas donner à son assentiment à la ratification d'un traité par le Canada, le Canada serait dans une situation où il devrait respecter la volonté du Québec ou passer outre à cette volonté. Passer outre à la volonté du Québec serait d'autant plus difficile dans le cas où l'Assemblée nationale du Québec aurait refusé, comme le gouvernement du Québec pourrait l'inviter à le faire, d'approuver un accord international du Canada considéré comme un engagement international important ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec.

La doctrine Gérin-Lajoie a donc 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.

Le discours du 12 avril 1965 annonçait également des développements relatifs à la participation du Québec aux organisations internationales et donne lieu, encore aujourd'hui, à des gestes et des revendications qui démontrent qu'elle était appelée à un «retentissement considérable» que l'on prédisait déjà en 1965.

II. - LA PARTICIPATION DU QUÉBEC
AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Dans l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie, une place est également réservée à la question de la participation du Québec aux organisations internationales. Ainsi, peut-on lire dans le discours du 12 avril 1965 que :

« À côté du plein exercice du *jus tractatum* limité que réclame le Québec, il 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. »

Il s'agit de la seule référence dans le discours au corps consulaire à la question de la présence du Québec au sein des organisations internationales (37). Elle comporte toutefois deux énoncés importants : elle affirme à nouveau le « droit » du Québec de participer aux organisations internationales, mais elle dit vouloir limiter son exercice aux organisations à caractère non-politique.

Comme dans le cas des engagements internationaux, la question de la participation du Québec aux organisations internationales a été, depuis 1965, à l'origine de revendications multiples de la part des gouvernements successifs du Québec. Cette participation est aujourd'hui encadrée par un droit québécois des relations internationales qui a enchâssé cette dimension de la doctrine Gérin-Lajoie dans la législation québécoise et qui a établi les modalités de participation du Québec aux travaux des organisations internationales.

Ainsi, la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* affirme-t-elle, au paragraphe 3 de son article 7 que :

« 7. [...] Il 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 amé-

(37) 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.

ricains 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 peut établir et poursuivre des relations avec des organisations internationales, sans limiter celles-ci à des organisations de caractère non-politique. D'ailleurs, la loi précise les responsabilités de la personne occupant la fonction de ministre des Relations internationales en ces termes :

«11. Le ministre planifie, organise et dirige l'action à l'étranger du gouvernement ainsi que celle de ses 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.»

Et s'agissant de la participation aux travaux des conférences et réunions internationales, la *Loi sur le ministère des Relations internationales* prévoit quant à elle les modalités applicables aux délégations du Québec, à la participation aux travaux de ces conférences et réunions et aux personnes qui font partie de missions auprès d'une organisation internationale. Ainsi, l'article 34 prévoit que «[t]oute délégation officielle du Québec à une conférence ou réunion internationale est constituée et mandatée par le gouvernement [et que] [n]ul ne peut, lors d'une telle conférence ou réunion, prendre position au nom du gouvernement si elle n'a reçu un mandat exprès à cet effet du ministre» (38). L'application de ces modalités a été récemment illustrée par la constitution et la définition du mandat

(38) Voir aussi au même effet l'article 35 de la loi qui se lit ainsi :

«35. Aucune personne faisant partie d'une mission envoyée au nom du gouvernement auprès d'un gouvernement étranger ou de l'un de ses ministères, d'une organisation internationale ou d'un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation ne peut prendre position au nom du gouvernement si elle n'a reçu un mandat exprès à cet effet du ministre.»

de la délégation québécoise à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (39).

Ces règles relatives à la participation du Québec aux organisations internationales ont par ailleurs été complétées par celles contenues dans certaines ententes intergouvernementales conclues dans le cadre de la participation du Québec aux institutions de la Francophonie (A). Les gouvernements successifs du Québec ont par ailleurs souhaité que soient également adoptées des règles analogues pour les organisations internationales traitant d'éducation, de langue, de culture et d'identité, et notamment à l'UNESCO et un accord a d'ailleurs été conclu à ce sujet en 2006 (B).

A. - *Le Québec dans la Francophonie*

Le Québec détient au sein de la Francophonie un statut de gouvernement participant rendu possible par la *Charte de la Francophonie* (40) et se voit consentir une large autonomie au sein des ses organes et institutions. Cette autonomie a été consacrée par l'adoption le 1^{er} octobre 1971, six ans après l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie (41), 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 technique* (42). Elle se déploie également dans le cadre des travaux de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant le français

(39) Voir le Décret n° 1117-2005, 23 novembre 2005 concernant la composition et le mandat de la délégation qui participera à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques : Montréal 2005, du 28 novembre au 9 décembre 2005, *Gazette officielle du Québec*, n° 50, 2005, p. 7177.

(40) L'article 10 para. 3 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 originaire de l'article 3.3 de la *Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique* se lit comme suit :

« 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 ».

(41) 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 », *Revue québécoise de droit international*, vol. 1, 1984, pp. 11 et s., aux pp. 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, pp. 46-49.

(42) Pour le texte de ces modalités, voir Jacques-Yvan MORIN, Francis RIGALDIES et Daniel TURP, *Droit international public : notes et documents*, supra, note 3, pp. 462-465.

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 francophone* (43), 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 Francophonie (44).

Ces ententes permettent au Québec d'être représenté dans les institutions de la Francophonie que sont ses trois instances (Conférence ministérielle, Conseil permanent et Sommet), ainsi qu'auprès du Secrétaire général et au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie. 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 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 partage (CONFÉMEN) et la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays ayant le français en partage (CONFÉJÉS).

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

(43) *Id.*, pp. 465-466. Le texte de cette entente est également reproduit dans *Revue québécoise de droit international*, vol. 2, 1985, pp. 395-398.

(44) Sur cet entente, voir les commentaires de Jacques-Yvan MORIN, «Le premier Sommet de la Communauté francophone», *Revue québécoise de droit international*, vol. 3, 1986, pp. 79 et s., aux pp. 85-90 et «Le Sommet de Québec», *Revue québécoise de droit international*, vol. 4, 1987, pp. 121 et s., aux pp. 162-163.

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».

De plus, le Québec a été exclu de certaines réunions de concertation de la Francophonie organisées sous l'égide des observateurs de la Francophonie auprès des organisations internationales. Ainsi, le Québec n'a pas été invité à participer aux réunions de concertation organisées par les observateurs de la Francophonie auprès de l'Organisation des Nations Unies, tant à New York qu'à Genève. Une telle attitude a été fondée sur le fait que le Québec n'était pas membre de l'Organisation des Nations Unies et que seuls les représentants permanents des États détenant un statut de membre à l'ONU devaient être associées à de telles réunions de concertation. Le Québec a protesté contre une telle exclusion pour le motif que les telles concertations étaient susceptibles de porter sur des matières qui ressortissent à la compétence constitutionnelle du Québec et qu'il serait dès lors utile que la Francophonie entende, à travers ses observateurs, les vues du Québec sur de telles matières.

Ainsi, le statut du Québec dans la Francophonie lui permet une participation aux activités de ses multiples institutions et les règles contenues dans des ententes intergouvernementales garantissent un droit de participation du Québec. Une entente intergouvernementale prévoit également la participation du Québec aux travaux de l'UNESCO et contient des règles qui participent d'un droit québécois des relations internationales.

B. – *Le Québec à l'UNESCO*

Si l'on excepte la participation du Québec aux institutions de la Francophonie, la place du Québec dans les organisations internationales n'est aucunement garantie et dépend, à tous égards, de la volonté du gouvernement du Canada d'associer le Québec aux délégations canadiennes participant aux travaux des organisations internationales. Depuis l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie, les gouvernements successifs du Québec ont formulé de nombreuses revendications sur cette question (45) et le gouvernement du Québec adoptait, 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* (46). Adoptée dans un contexte où le Québec cherchait à participer aux travaux des divers organisations internationales où était débattue la question de la diversité culturelle (47), cette déclaration présentait trois demandes suivantes au gouvernement du Canada :

«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».

Ces demandes du Québec n'ont pas été accueillies avec beaucoup d'ouverture par le gouvernement du Canada et les modalités de la présence et de l'exercice de la liberté de parole du Québec n'ont fait l'objet d'aucune négociation.

Après avoir annoncé son intention de réclamer au gouvernement d'Ottawa une place accrue pour le Québec sur la scène internatio-

(45) Voir notamment GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Document de travail sur les relations avec l'étranger*, Conférence constitutionnelle, Comité permanent des fonctionnaires, Québec, 5 février 1969, pp. 25-28.

(46) Le texte intégral de cette déclaration est disponible à l'adresse : http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/salle_de_presse/archives/allocutions/textes/1999/1999_03_24.asp.

(47) Voir à ce sujet Louise BEAUDOIN, «Forums multilatéraux: des compromis demeurent possibles», *La Presse*, 29 avril 1999, p. B-3.

nale (48), 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» (49).

Une proposition d'entente concernant la participation du Québec aux organisations internationales était présentée dans ce document et trois demandes ayant une 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 était formulée concernant cette institution spécialisée s'intéressant à l'éducation, la science et la culture. Le gouvernement souhaitait une révision du mandat de la Commission canadienne de l'UNESCO

(48) Normand DELISLE, «Québec réclame une voix à l'UNESCO - Le gouvernement s'apprête à entreprendre des discussions en ce sens avec Ottawa», *Le Soleil*, 25 novembre 2004, p. A-14; Jocelyne RICHER, «Québec veut s'avancer sur la scène internationale», *Le Devoir*, 9 août 2005, p. A-3.

(49) 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 [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/action_internationale1.pdf] [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, [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/communiqués/textes/2005/2005_09_14.asp]. Pour les réactions de l'Opposition officielle à ce document, voir Daniel TURP et Jonathan VALOIS, *La place du Québec dans les forums internationaux - Des propositions tout à fait banales*, Communiqué, mercredi 14 septembre 2005 [<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Septembre2005/14/c9760.html>] ainsi que Daniel TURP et Jonathan VALOIS, *La place du Québec dans les forums internationaux - Des revendications timides, une propositions piégées*, disponible à l'adresse www.danielturp.org (rubrique *Interventions*, 15 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 CHOINARD, «Le Québec veut 'enrichir' la voix du Canada», *La Presse*, 15 septembre 2005, p. A-10.

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.

Au moment de leur formulation, les demandes et revendications du Québec contenues dans le document sur *Le Québec dans les forums internationaux* n'ont pas été mieux accueillies que celles formulées en 1999. Non seulement assista-t-on à une levée de boucliers au Canada anglais (50), mais on constata que le gouvernement du Canada ne semblait pas vouloir entreprendre une négociation qui aurait comme objectif la conclusion d'une entente intergouvernementale relative à la place du Québec dans les délégations canadiennes au sein des organisations et conférences internationales (51). Ainsi, à l'occasion d'une rencontre entre les ministres canadiens et québécois le 7 octobre 2005, les discussions ont plutôt porté sur les bonnes pratiques Ottawa-Québec sur la scène internationale, le ministre des Affaires étrangères du Canada demandant au Québec de dresser une liste de cas concrets d'irritants. Au terme de la rencontre, le ministre responsable des Affaires intergouvernementales cana-

(50) Voir les commentaires de Jeffrey SIMPSON, «Who speaks for Canada? Take a numbers», *The Globe and Mail*, 21 septembre 2005, p. A-21 et «Cauchemars! – L'essence même de la politique étrangère doit être qu'un pays s'adresse au reste du monde d'une seule voix», *La Presse*, 9 octobre 2005, p. A-12; Tom KENT, «Pearson never compromised on who spoke for Canada», *The Globe and Mail*, 11 octobre 2005, p. A-17; Allan GOTLIEB, «The Pearson files», *The Globe and Mail*, October 13, 2005, p. A-18; John IBITSON, «Who speaks for Canada? We all do», *The Globe and Mail*, 14 octobre 2005, p. A-4; Max YALDEN, «Quebec already speaks for Canada», globeandmail.com, Web-exclusive comment, 17 octobre 2005 [<http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20051017.wcomment1017/BNStory/National/>]. Les ministres québécois ont réagi à cette levée de boucliers : voir Monique GAGNON-TREMBLAY, «Who dares speak for Canada abroad? We do», *Globe and Mail*, 3 octobre 2005, p. A-15; Benoît PELLETIER, «Le monde a changé – Un peu partout, des fédérations cherchent à aménager un rôle international plus intéressant à leurs États fédérés», *La Presse*, 12 octobre 2005, p. A-21 et «To refuse provincial input in international negotiations is to condemn our federation to a state of perpetual stagnation, says Quebec's Intergovernmental Affairs Minister Benoît Pelletier», globeandmail.com, Web-exclusive comment, 12 octobre 2005, [<http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20051011.wwebex1012/BNStory/Front/>].

(51) Voir Jack AUBRY, «Ottawa set to discuss Quebec's world role – Seeks increased profile», *The Globe and Mail*, 1^{er} septembre 2005, p. A-9; Isabelle RODRIGUE, «Pettigrew et Pelletier bientôt face à face», *La Presse*, 13 septembre 2005, p. A-23; Antoine ROBITAILLE, «Relations internationales – Le Québec doit se donner un plan B, selon les observateurs», *Le Devoir*, 7 octobre 2005, p. A-2. Voir aussi André PRATTE, «Une querelle évitable», *La Presse*, 7 octobre 2005, p. A-11.

diennes, M. Benoît Pelletier, admettait que «ce ne sera[it] pas un dossier facile» (52).

La question de la place du Québec à l'UNESCO allait par ailleurs l'objet d'un engagement du Parti conservateur du Canada dans le cadre de la campagne en vue de l'élection fédérale du 23 janvier 2006. Dans sa plate-forme électorale générale, celui-ci s'engage à «inviter le gouvernement du Québec à jouer un rôle à l'UNESCO selon des modalités analogues à sa participation à la Francophonie» (53). L'élection d'un gouvernement minoritaire du Parti conservateur du Canada lors du scrutin du 23 janvier 2006 allait donc ouvrir la porte à une négociation susceptible de conduire à la conclusion d'un accord sur le rôle du Québec à l'UNESCO.

Après la présentation devant la Chambre des communes du Canada d'un discours du Trône dans lequel était réitéré l'engage-

(52) Voir Antoine ROBITAILLE, «Québec et Ottawa sont loin de s'entendre sur le dossier des relations internationales», *Le Devoir*, 8 et 9 octobre 2005, p. A-3 ainsi que les vues de l'Opposition officielle exprimées par Daniel TURP et Jonathan VALOIS, *La place du Québec dans les forums internationaux - Le gouvernement doit refuser toute proposition ne reconnaissant pas le droit strict du Québec de parler de sa propre voix*, Communiqué, 6 octobre 2005 [<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Octobre2005/06/c8551.html>]. Le ministre Pelletier déplorera quelques jours plus tard qu'Ottawa referme la porte aux revendications du Québec, alors que sa collègue Gagnon Tremblay affirmera quant à elle qu'une telle prétention est fautive; voir Robert DUTRISAC, Antoine ROBITAILLE et Alec CASTONGUAY, «Gagnon-Tremblay contredit Pelletier - Il est faux de prétendre qu'Ottawa a fermé la porte dans ses négociations avec Québec», *Le Devoir*, 21 octobre 2005, p. A-1. Voir aussi et Jocelyne RICHER, «Les négociations sur la place du Québec à l'étranger semblent rompues», *Le Soleil*, 19 octobre 2005, p. A-15; Alec CASTONGUAY, «Lapierre dénonce Pelletier Ottawa accuse le ministre québécois d'être le grand responsable du mauvais climat actuel entre les deux gouvernements», *Le Devoir*, 20 octobre 2005, p. A-1. Sur la confrontation Québec-Ottawa, voir aussi Denis MASSICOTTE, «Ottawa vs Québec - A Diplomatic Confrontation», *Embassy*, 21 septembre, 2005, disponible à http://www.embassy-mag.ca/html/index.php?display=story&full_path=/2005/september/21/quebec/.

(53) Voir PARTI CONSERVATEUR DU CANADA, *Changeons pour vrai - Programme électoral du Parti conservateur 2006*, p. 43 [<http://www.conservative.ca/FR/2590/>]. Dans sa plate-forme québécoise, le Parti Conservateur du Canada semble élargir l'engagement à d'autres organisations internationales en évoquant «la possibilité pour le Québec de participer aux institutions internationales comme l'UNESCO, selon le modèle du Sommet de la francophonie»: PARTI CONSERVATEUR DU CANADA, *Changeons pour vrai - Le Parti Conservateur du Canada s'engage pour les Québécois et les Québécoises*, p. 3 [<http://www.conservative.ca/media/2005129-Quebec-Platform-f.pdf>]. Voir à ce sujet Tristan PÉLOQUIN, «Stephen Harper donnerait plus de place aux provinces - Le chef conservateur présente sa plateforme québécoise», *La Presse*, 20 décembre 2005, p. A-9 et Antoine ROBITAILLE, «Relations internationales - Gagnon-Tremblay salue l'ouverture de Harper», *Le Devoir*, 12 janvier 2006, p. B-5. Pour un commentaire des propositions formulées par Stephen Harper, lire Robert COMEAU et Jean DÉCARY, «La carte internationale de Jean Charest, du bluff?», *Le Devoir*, 31 décembre 2005, p. B-5 et Louise BEAUDOIN, «Un devoir de vigilance», *La Presse*, 21 janvier 2006, p. A-27.

ment d'inviter le Québec «à jouer un rôle au sein de l'UNESCO» (54) et quelques mois de négociations (55), le Premier ministre du Canada et le Premier ministre du Québec signaient, le 5 mai 2006, 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 (UNESCO)* (56). Cet accord comporte quinze articles qui traitent respectivement de la présence du Québec au sein de la délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO, de la participation du Québec aux travaux, réunions et conférences de l'UNESCO, de la collaboration générale, de la collaboration générale concernant tout vote, toute résolution, toute négociation et tout projet d'instrument international élaborés sous l'égide de l'UNESCO et en matière de consultation d'experts par l'UNESCO.

Une lecture des 15 articles de l'*Accord Canada-Québec sur l'UNESCO* ainsi qu'une comparaison de celui-ci avec les ententes et les pratiques qui s'appliquent dans la Francophonie, et auxquels on peut légitimement faire appel en raison de l'engagement du Parti conservateur du Canada d'inviter le gouvernement du Québec à

(54) Cet engagement était présenté dans un contexte plus général comme en fait foi l'extrait ci-après du Discours du trône prononcé le 4 avril 2006 :

«Dans l'arène internationale, le Canada se fait mieux entendre quand il parle d'une seule voix, mais cette voix doit nous appartenir à tous. Dans un monde interdépendant, les décisions sur les enjeux internationaux touchent non seulement les pays, mais aussi les citoyens, les collectivités et les régions.

C'est pour cette raison que le gouvernement facilitera la participation des provinces à l'adoption de positions canadiennes qui ont une incidence sur des questions de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral reconnaît les responsabilités culturelles particulières du gouvernement du Québec, et il invitera donc ce dernier à jouer un rôle au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. En misant sur la diversité de l'expérience et du savoir-faire de chacune des composantes de la fédération canadienne, nous pourrons nous exprimer d'une voix forte, unie et assurée sur la scène mondiale.» [http://www.sft-ddt.gc.ca/default_f.htm].

(55) Au sujet de ces négociations, voir Michel CORBEIL et Simon BOIVIN, «Harper poursuit sa grande séduction québécoise», *Le Soleil*, 9 mars 2006, p. A-1 et PC, «UNESCO - Une place pour Québec - Un représentant de la province sera présent en permanence au bureau de l'ambassadeur canadien», *Le Soleil*, 7 avril 2006, p. A-10.

(56) Le texte de cet accord est accessible à l'adresse http://www.premier.gouv.qc.ca/general/communiques/2006/maj/com20060505_accord.htm [ci-après dénommé l'*Accord Canada-Québec sur l'UNESCO*]. Sur la conclusion de cet accord, voir Antoine ROBITAILLE, «Harper sera à Québec aujourd'hui - Entente sur l'UNESCO - Le Québec aura un représentant permanent au sein de la délégation canadienne», *Le Devoir*, 5 mai 2006, p. A-3; Martin OUELLET, «UNESCO: un moment historique - Harper et Charest se félicitent de l'accord conclu hier», *Le Devoir*, 6 mai 2006, p. A-3; Jean-Marc SALVET, «Québec aura son mot à dire à l'UNESCO, mais Ottawa tranchera», *Le Soleil*, 6 mai 2006, p. 5. Quant à la portée «historique» de l'accord, lire les vues de André PRATTE, «Une reconnaissance historique», *La Presse*, 6 mai 2006, p. A-32 et de Nelson MICHAUD, «Un tournant majeur - Pour la première fois, le gouvernement fédéral admet la légitimité de l'action internationale du Québec», *La Presse*, 6 mai 2006, p. A-33 et la voix divergente de Josée BOILEAU, «Historique!», *Le Devoir*, 6 mai 2006, p. B-4.

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 devra travailler sous la «direction» d'un diplomate canadien et que le Québec ne se voit reconnaître qu'un droit de «compléter» la position canadienne.

Plutôt que d'obtenir un siège à l'UNESCO ou son équivalent (57), une lecture attentive des articles des parties 1 et 2 de l'accord tend à révéler que le représentant du gouvernement du Québec ne jouira pas d'une véritable autonomie au sein de la délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO dont il sera d'ailleurs «membre». 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 :

«2.1 Lors 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

(57) Le commentaire sans doute le plus incisif relatif à l'*Accord Canada-Québec sur l'UNESCO* aura été celui d'un humoriste québécois qui, à la boutade, a écrit : «À l'UNESCO, le Québec se tiendra debout. Pas le choix, il n'aura pas de siège» : voir Stéphane LAPORTE, «Mon clin d'œil», *La Presse*, 6 mai 2006, p. A-1.

canadien 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. À cet égard, il est intéressant de noter que l'accord ne prévoit pas que le représentant permanent désigné par le gouvernement du Québec doit obligatoirement être «accueilli» par le gouvernement du Canada et il peut donc être interprété comme permettant au Canada d'imposer son «veto» sur la désignation de toute personne désignée par le 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 :

«2.3 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 Québec le droit d'intervenir ne saura être exercé 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 formellement, pour la première fois dans l'histoire du Québec et en contradiction avec la doctrine Gérin-Lajoie, que le gouvernement du Canada puisse poser à l'égard d'un instrument internatio-

nal ressortissant de la compétence constitutionnelle du Québec un acte sans l'assentiment du gouvernement du Québec. D'ailleurs, dans l'allocution qu'il prononçait à l'occasion de la signature de l'accord, le Premier ministre du Québec a erré en laissant entendre que le gouvernement du Canada reconnaissait dorénavant que le Québec devait donner «son assentiment avant que le Canada ne signe un traité ou un accord et se déclare lié par celui-ci» (58). Non seulement l'accord ne fait aucune mention de cette question et ne fait aucunement dépendre l'acceptation d'un instrument international adopté par l'UNESCO à l'assentiment du Québec, il reconnaît au contraire que, s'agissant du vote sur un tel instrument international, le Canada peut dorénavant arrêter sa position sans tenir compte des vues du Québec et sans obtenir son assentiment.

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 (59). L'accord du 5 mai 2006 constitue tout au contraire un précédent dangereux qui pourra dorénavant être invoqué par le Canada pour régir la participation du Québec à toute organisation internationale aux travaux desquels le gouvernement du Québec souhaiterait participer. Ainsi, le gouvernement Charest a-t-il sacrifié l'autonomie internationale du Québec sur l'autel d'un fédéralisme canadien qui ne saura véritablement accommoder la quête d'une plus grande liberté pour le Québec (60).

(58) Le texte de ce discours est accessible à l'adresse <http://www.premier.gouv.qc.ca/general/discours/2006/maj/dis20060505.html>.

(59) Pour détenir un statut équivalent à celui du gouvernement participant, le Québec aurait pu envisager de revendiquer le statut de membre associé de l'UNESCO comme j'ai cherché à l'expliquer dans Daniel TURP, «Un combat d'avant-garde - Pour contribuer en son propre nom au combat pour la diversité culturelle, le Québec doit devenir membre associé de l'UNESCO», *La Presse*, 17 novembre 2004, p. A-21. Voir également André PRATTE, «La place du Québec», *La Presse*, 17 novembre 2004, p. A-21 et Louise BEAUDOIN, «Remettre le Québec à sa place», *La Presse*, 19 novembre 2004, p. A-14.

(60) J'ai présenté cette thèse dans Daniel TURP, «Le sacrifice de l'autonomie internationale du Québec», *Le Devoir*, 9 mai 2006, p. A-7 et la ministre des Relations internationales du Québec m'a donné la réplique dans Monique GAGNON-TREMBLAY, «Réponse au texte de Daniel Turp sur la place du Québec à l'UNESCO», *Le Devoir*, 12 mai 2006, p. A-7. Voir aussi l'opinion de Stéphane PAQUIN, «Au-delà de l'UNESCO - L'entente Ottawa-Québec est un pas dans la bonne direction et le gouvernement Charest ne doit pas s'arrêter en si bon chemin», *La Presse*, 12 mai 2006, p. A-19 dans laquelle il se demande notamment si «[l]e Québec aurait [...] été mieux servi avec le modèle belge».

S'agissant de sa participation aux organisations internationales, le droit québécois des relations internationales comprend donc aujourd'hui certaines règles, et notamment celles contenues dans des ententes gouvernementales régissant la participation du Québec à la Francophonie et à l'UNESCO. Elles ne sont pas aussi développées que celles relatives au consentement du Québec aux engagements internationaux puisque le gouvernement du Canada, dont la coopération est nécessaire, n'a consenti à négocier et conclure des ententes gouvernementales enchâssant de telles règles que dans le cadre de la Francophonie et de l'UNESCO. Les gouvernements successifs du Canada, y compris le nouveau gouvernement du Parti Conservateur du Canada, ont d'ailleurs refusé de satisfaire la demande visant à conclure un accord relatif à la participation du Québec à l'ensemble des organisations internationales dont les travaux portent sur des matières qui ressortissent à sa compétence constitutionnelle et qui a été réitérée par le gouvernement Québec dans une nouvelle politique internationale rendue publique quelques jours après la conclusion de l'Accord Canada-Québec sur l'UNESCO (61).

☆

Depuis le prononcé du discours de Paul Gérin-Lajoie devant le corps consulaire le 12 avril 1965, on constate l'émergence d'un droit québécois des relations internationales régissant principalement le consentement du Québec aux engagements internationaux, mais portant également sur la participation du Québec aux organisations internationales. Le Québec a ainsi voulu donner des assises juridiques à ses relations internationales et répondre notamment refus par le gouvernement du Canada de reconnaître le droit du Québec de conclure des traités internationaux en inscrivant son *jus tractatum* dans la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* et la *Loi sur le ministère des Relations internationales*. Le droit du Québec de par-

(61) GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La Politique internationale du Québec - La force de l'action concertée*, Québec, Ministère des Relations internationales, 24 mai 2006, accessible à l'adresse http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/communiqués/textes/2006/2006_05_24_general.asp. Le dépôt d'une telle politique avait été annoncée par la ministre des Relations internationales dans son *Allocution de la Ministre des Relations internationales, M^{me} Monique Gagnon-Tremblay, « Vers une politique d'affaires internationales » au Conseil des Relations internationales de Montréal*, 19 mai 2005 [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/allocutions/textes/2005/2005_05_19.asp]. Voir aussi GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Ministère des Relations internationales - Plan stratégique 2005-2007*, Québec, 2005, p. 3.

ticiper aux travaux des organisations internationales a également été enchâssé dans ces deux lois, mais ce n'est qu'aux prix de luttes acharnées, et dans le cadre d'ententes intergouvernementales dont le statut demeure précaire, que le Québec s'est vu reconnaître une place et un rôle dans les deux organisations internationales que sont l'Organisation internationale de la Francophonie et l'UNESCO.

La doctrine Gérin-Lajoie a d'ailleurs elle-même été attaquée en 2005 par le ministre des Affaires étrangères du Canada, Pierre Pettigrew, qui affirmait que « nous sommes dans une ère de mondialisation », que la « doctrine date de l'ère de l'internationalisation » et qu'il s'agit d'une doctrine qui a été formulée « par un homme pour qui j'ai la plus grande estime [Paul Gérin-Lajoie] mais qui date d'une autre époque » (62). Si le gouvernement du Parti Conservateur du Canada semble mieux s'accommoder de cette doctrine, on constate les limites d'un tel accommodement lorsqu'on analyse avec rigueur l'*Accord Canada-Québec sur l'UNESCO* conclu le 5 mai 2006. Pour arrimer la pratique des relations internationales du Québec au droit qu'il réclame d'entretenir de telles relations, il faudrait pourtant obtenir un enchâssement constitutionnel de la doctrine Gérin-Lajoie et s'inspirer en cela du modèle belge (63). Peu d'intervenants réclament la constitutionnalisation de ce droit, tant il est certain qu'une telle revendication subi-

(62) Voir Robert DUTRISAC, « Le Canada doit parler d'une seule voix – Pettigrew relègue aux oubliettes la doctrine Gérin-Lajoie », *Le Devoir*, 2 septembre 2005, p. A-1 et Daniel TURP et Jonathan VALOIS, Ottawa veut encore bâillonner le Québec – Jean Charest doit réaffirmer l'autonomie internationale du Québec, communiqué, 2 septembre 2005 [<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouv.qc/communiqués/GPOF/Septembre2005/02/c5808.html>]. Cette négation de la doctrine Gérin-Lajoie par un représentant du gouvernement du Canada a suscité de vives réactions au Québec: voir Robert DUTRISAC, « Pierre Pettigrew a beau dire – Québec entend renforcer la doctrine Gérin-Lajoie », *Le Devoir*, 3 et 4 septembre 2005, p. A-5; Robert DUTRISAC, « Québec hausse le ton – Benoît Pelletier accuse Pettigrew de s'appuyer sur de fausses prémisses », *Le Devoir*, 10 et 11 septembre 2005, p. A-1 et 10. Voir aussi Bernard DESCÔTEAUX, « Les sophismes de M. Pettigrew », *Le Devoir*, 10 septembre 2005, p. B-4; Jean-Marc BLONDEAU *et al.*, « Les propos étonnants de Pierre Pettigrew », *Le Devoir*, 5 octobre 2005, p. A-8; Nelson MICHAUD, « Le gouvernement Charest et l'action internationale du Québec: bilan d'une année de transition », *L'Annuaire du Québec 2006*, p. 642, à la p. 847. Dans un ouvrage récent, il est par ailleurs suggéré que « la 'doctrine Gérin-Lajoie' – sur le prolongement externe des compétences provinciales – bien qu'elle soit contestée par Ottawa, remplissait – et remplit toujours – le rôle de politique internationale du Québec: voir Jean DÉCARY, *Dans l'œil du sphinx – Claude Morin et les relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2005, p. 73.

(63) Voir à ce sujet l'opinion de Stéphane PAQUIN, « Au-delà de l'UNESCO – L'entente Ottawa-Québec est un pas dans la bonne direction et le gouvernement Charest ne doit pas s'arrêter en si bon chemin », *La Presse*, 12 mai 2006, p. A-19 dans laquelle il se demande notamment si « [l]e Québec aurait [...] été mieux servi avec le modèle belge ».

rait une fin de non-recevoir de la part du gouvernement du Canada et des provinces de la fédération canadienne (64).

S'agissant de convictions, et en m'inspirant en cela de Jean Salmon, je crois que c'est l'accession du Québec à l'indépendance nationale qui permettra à la doctrine Gérin-Lajoie de déployer tous ses effets et au Québec d'entretenir de véritables relations internationales (65). Je demeure convaincu que le Québec ne pourra consentir, de façon pleine et entière, à des engagements internationaux et participer aux travaux des organisations internationales que s'il choisit la voie du pays. La personnalité internationale du Québec sera ainsi mieux et davantage servie par la liberté que lui procurera un statut de pays (66).

(64) Au sujet de l'état du dossier constitutionnel au Canada et au Québec, voir Eugénie BROUILLET, *La négation de la nation - L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion, 2005.

(65) Voir dans le même sens Sylvain SIMARD, «L'illusion de la doctrine Gérin-Lajoie», dans Stéphane PAQUIN, *supra* note 2, p. 273 et Louise BEAUDOIN, «La reconnaissance du Québec sur la scène internationale: illusion ou réalité?», *id.*, p. 277.

(66) Pour un exemple de dispositions constitutionnelles applicables aux relations internationales d'un Québec souverain, voir l'article 25 du projet de *Constitution nationale du Québec* reproduit dans Daniel TURP, *Nous, peuple du Québec - Un projet de Constitution du Québec*, Québec, Les Éditions du Québécois, 2005, p. 100.