

PRÉFACE DE LOUISE BEAUDOIN

Daniel Turp, dans la lignée des grands précurseurs qu'ont été Jacques-Yvan Morin, son mentor et son ami, et André Patry, à qui il dédicace ce livre, nous donne ici une magistrale leçon d'histoire sur les relations internationales du Québec, essentiellement sous un angle juridique, mais pas seulement, car il s'agit en fait d'une synthèse juridico-politique réussie. Cette dernière est rendue possible grâce à son enseignement, à ses écrits, souvent savants mais fréquemment publiés sous une forme accessible dans les grands médias, et ce, depuis 40 ans. Grâce aussi à son implication concrète, remarquée, devant les tribunaux, dans certains dossiers d'actualité et avec ses étudiants. Je pense en particulier à l'opération « Droits blindés », visant à empêcher le Canada de délivrer des licences d'exportation pour la vente de véhicules blindés à l'Arabie saoudite en 2016. À ses passages, enfin, en politique active, en tant que député du Bloc Québécois à la Chambre des communes à Ottawa et du Parti Québécois à l'Assemblée nationale du Québec. Toutes ces expériences donnent à Daniel Turp une vision profonde et large, théorique autant que pratique, de cette grande aventure qui a permis au Québec d'acquérir une certaine personnalité internationale et une vraie capacité sur l'échiquier mondial.

Lucide, Daniel Turp explique que, sans l'indépendance, cette personnalité et cette capacité internationales resteront toujours limitées. Mais il n'en demeure pas moins que, parmi les États fédérés dans le monde et les provinces du Canada, le Québec est à l'avant-garde dans son affirmation internationale, à la fois sur le plan juridique et du point de vue politique. En matière de commerce international, il a toujours été plus facile pour le Québec de convaincre Ottawa d'au moins le consulter que de réussir à être présent lors de négociations bilatérales ou multilatérales concernant pourtant ses compétences constitutionnelles exclusives ou partagées : éducation, culture, langue, environnement, etc. Et cela, au nom de « l'unicité de la politique étrangère canadienne » invoquée par le Canada.

Tout commence et repose juridiquement sur un arrêt du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres en 1937 et se poursuit, par un grand bond en avant, en 1965, dans un discours devant le corps consulaire,

devenu célèbre, considéré comme fondateur, par Paul Gérin-Lajoie, alors ministre de l'Éducation. Discours – et Daniel Turp le souligne – écrit par un haut fonctionnaire, ce même André Patry à qui l'on doit beaucoup.

Depuis, le Québec, tous gouvernements confondus, a remporté de petites et, à quelques reprises, de grandes victoires, mais il demeure entravé par son statut d'État national non souverain. Chaque fois qu'il a pu avancer, c'est grâce à l'appui de la France, il faut le dire et le reconnaître, que ce soit concernant notre statut dans la Francophonie, en 1972 et en 1985, ou notre rôle dès 1998 lors de la négociation de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* adoptée par l'UNESCO en 2005. Daniel Turp fait œuvre pédagogique et très utile, en présentant par exemple des données qui nous permettent de comprendre l'importance des 800 ententes signées à ce jour par le Québec, dont 400 sont encore aujourd'hui en vigueur, tout en faisant remarquer que pour agir sur le plan international, dans la pratique, il faut des partenaires consentants, ce qui n'est pas toujours évident lorsque nous ne sommes qu'une simple province d'un pays, le Canada, qui a toujours refusé de reconnaître formellement notre droit de nous représenter nous-mêmes sur la scène internationale, même dans nos domaines de compétences, malgré des demandes répétées.

Sur une note plus personnelle, j'aimerais rappeler, en terminant, le rôle joué par Daniel Turp alors que j'étais ministre d'État aux Relations internationales (1998-2003). L'Assemblée nationale a adopté en 2002 la Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales pour que les élus québécois aient un mot à dire sur certains traités conclus par le Canada ou ententes internationales conclues par le Québec. Daniel a joué un rôle phare dans l'adoption de cette loi. Pour lui c'était, avec raison, une déclinaison de la doctrine Gérin-Lajoie. Dorénavant, l'Assemblée nationale doit donner son assentiment à ce que le gouvernement se déclare lié. Cette loi force donc un débat démocratique, et nous sommes le seul Parlement au Canada, incluant la Chambre des communes, où cette exigence existe.

Louise Beaudoin

Déléguée générale du Québec (1984-1985)

Députée à l'Assemblée nationale du Québec (1994-2003 et 2008-2012)

Ministre déléguée aux Affaires intergouvernementales canadiennes (1994-1996)

Ministre de la Culture et des Communications (1995-1998)

Ministre et ministre d'État aux Relations internationales (1985 et 1998-2003)

AVANT-PROPOS

Comme je l'ai fait dans *Le droit de choisir : essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même* et *La Constitution québécoise : essais sur le droit du Québec de se doter de sa propre loi fondamentale*, publiés respectivement en 2003 et 2013, je rassemble aujourd'hui une série d'essais sur le droit et pratique des relations internationales du Québec sous le titre *La capacité internationale du Québec*.

Ce livre reproduit 24 textes rédigés ou publiés durant une période de 40 ans s'étendant de 1984 à 2024. Il se termine par un 25^e essai décrivant l'état du droit et pratique des relations internationales du Québec 60 ans après l'énoncé par le vice-premier ministre Paul Gérin-Lajoie d'une doctrine qui confère au Québec une identité internationale.

Les premiers textes de l'ouvrage portent sur le processus de conclusion des ententes internationales du Québec et sur les aspects juridiques de la première politique des relations internationales du Québec; ils n'avaient pas fait l'objet de publication à ce jour et sont donc inédits. Le sont également un rapport (ou son plutôt son plan!) sur l'approbation parlementaire des engagements internationaux importants et deux notes sur le *Protocole de Kyoto* ainsi que sur le chapitre 11 de l'*Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)* et le recours investisseur-État préparés à l'intention de la ministre d'État aux Relations internationales, Louise Beaudoin.

Les autres textes de l'ouvrage ont été publiés sous des formes très diverses. Le texte sur *L'arrêt Bazylo c. Collins et la nature juridique des ententes internationales du Québec* ainsi que celui sur L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie ont été publiés dans la *Revue québécoise de droit international*. L'article intitulé *La doctrine Gérin-Lajoie et l'émergence d'un droit québécois des relations internationales* fait partie d'un ouvrage collectif publié sous la direction de Stéphane Paquin, alors que celui sur Le consentement de l'État du Québec aux engagements internationaux et sa participation aux forums internationaux est paru dans les mélanges en l'honneur du grand internationaliste canadien Edward McWhinney.

Le texte intitulé *Le Québec et le droit international* est tiré d'une communication prononcée devant les membres de l'Académie des sciences morales et politiques en 2016 (et avant que j'en devienne un membre correspondant sept (7) ans plus tard en 2023). Il emprunte aux développements des deux textes précédents, mais contient une partie susceptible d'intéresser les lecteurs et lectrices et porte sur la place qu'a occupé le droit international lors des débats entourant les deux référendums sur le projet d'indépendance nationale du Québec.

La question de la capacité internationale du Québec est aussi abordée dans 12 courts essais ayant pris la forme de textes d'opinion publiés dans *Le Devoir* et *La Presse*, dont certains sont cosignés par des collègues et des parlementaires avec lesquels j'ai tenu à aborder des enjeux d'actualité entourant le droit et la pratique des relations internationales du Québec.

Tel qu'il est présenté dans un mémoire transmis en 2024 au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération, je reproduis dans le présent ouvrage un nouveau projet de *Loi fondamentale québécoise* qui contient plusieurs dispositions portant sur les relations internationales du Québec. J'y intègre également une réflexion récente visant à *Penser la politique étrangère d'un Québec indépendant* et dont la dimension juridique se voit accorder une place de choix.

L'ouvrage se termine par un texte qui lui donne son titre et qui est intitulé *La capacité internationale du Québec : essai sur le droit et la pratique des relations internationales du Québec*. Il s'agit d'une note synthèse visant à présenter l'état actuel du droit et de la pratique des relations internationales du Québec dans son application particulière aux engagements internationaux.

De façon à pouvoir comprendre certains développements, 25 annexes suivent les essais. Ils reproduisent l'allocution du 12 avril 1965 ayant donné naissance à la doctrine Gérin-Lajoie, l'ensemble des lois et règlements donnant corps au droit et la pratique des relations internationales du Québec, quelques exemples d'engagements internationaux du Québec, d'actes gouvernementaux et d'ententes intergouvernementales régissant l'application de ce droit.

La lecture de ces essais démontrera, je l'espère, que le Québec jouit aujourd'hui d'une capacité internationale lui permettant de tirer son épingle du jeu au sein de la communauté internationale et d'y déployer, pour reprendre une expression d'un autre grand vice-premier ministre, Jacques-Yvan Morin, sa « personnalité internationale ».



LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

A.A.N.B.	<i>Acte de l'Amérique du Nord britannique</i>
A.C.	<i>Appeal Cases</i> (Comité judiciaire du Conseil privé de Londres)
A.C.D.I.	<i>Annuaire canadien de droit international</i>
A.F.D.I.	<i>Annuaire français de droit international</i>
c.	Chapitre
CA	Cour d'appel (du Québec)
C. de D.	<i>Cahiers de droit</i>
dir.	Directeur
CanLII	Canadian Legal Information Institute
DLR	Dominion Law Reports
L.C.	Lois du Canada
L.Q.	Lois du Québec
L.R.C.	Lois révisées du Canada
L.R.Q.	Lois refondues du Québec
O.I.T.	Organisation internationale du travail.
p.	Page
par.	Paragraphe
P.U.L.	Presses de l'Université Laval
P.U.M.	Presses de l'Université de Montréal
P.U.Q.	Presses de l'Université du Québec
r.	Règlement
R.C.S.	Rapports de la Cour suprême du Canada
R.D.J.	<i>Revue de droit judiciaire</i>
R.E.I.Q.	Recueil des ententes internationales du Québec
R.J.Q.	Recueil de jurisprudence du Québec
RLRQ	Recueil des lois et règlements du Québec
R.Q.D.C	<i>Revue québécoise de droit constitutionnel</i>
R.Q.D.I.	<i>Revue québécoise de droit international</i>
S.Q.	Statuts du Québec
S.Q.D.I.	Société québécoise de droit international
vol.	Volume



LE PROCESSUS DE CONCLUSION DES ENTENTES INTERNATIONALES DU QUÉBEC (1984)¹

À deux jours du vingtième anniversaire de la conclusion de la première entente internationale du Québec, soit l'Entente de coopération technique entre la France et le Québec signée le 4 février 1964, n'y a-t-il pas lieu de s'interroger sur ce sujet qui paraît avoir perdu de l'importance, tant du point de vue du discours politique que doctrinal, et de notamment commenter, à la lumière d'une pratique québécoise qui s'est consolidée et diversifiée, le processus même de conclusion des ententes internationales du Québec?

Une telle interrogation rend nécessaire une discussion préalable du fondement du processus de conclusion des ententes internationales du Québec, et nous chercherons conséquemment dans une partie préliminaire à le situer dans sa perspective historique et constitutionnelle et de mettre à jour le débat qui paraît continuer d'opposer l'État québécois à l'État fédéral relativement à la conclusion, par le Québec, de ce qu'il qualifie d'ententes internationales, et de ce que son opposant traite d'arrangements administratifs. Nous nous pencherons sur le processus de conclusion lui-même après une telle rétrospective et discuterons dans une première partie de la négociation et de la signature des ententes internationales du Québec (I) et dans une seconde partie de la problématique de la ratification par le Québec des accords relevant de sa compétence constitutionnelle (II).

1. Ce texte, qui n'avait pas été publié à ce jour, est tiré d'une communication prononcée par l'auteur le 2 février 1984 dans le cadre d'une activité de la Société québécoise de droit international à l'Université de Montréal.

PARTIE PRÉLIMINAIRE

LE DÉBAT CONSTITUTIONNEL SUR LA CONCLUSION D'ENTENTES INTERNATIONALES PAR LE QUÉBEC REVU ET CORRIGÉ EN 1984

Le doute persiste-t-il encore aujourd'hui sur la capacité pour le Québec de conclure des ententes internationales que l'on saura assimiler aux traités internationaux et qui seront régis par le droit international public? La réponse ne saurait être qu'affirmative, et ce, pour une série de motifs qu'il convient ici d'énumérer.

D'abord, aucun changement d'ordre constitutionnel n'est venu combler le vacuum juridique qui résulte de l'absence de dispositions qui régissent la question du *jus tractatum* dans les lois constitutionnelles de 1867 à 1982. La question ne semble aucunement être dans l'ordre des priorités constitutionnelles des gouvernements, canadiens autant que québécois, bien qu'en ce qui concerne la discussion entourant la réforme du Sénat, la question puisse et doive nécessairement être posée, et qu'il ne soit pas possible que le Québec, dans un projet de loi qui circulait dans les officines gouvernementales, affirme plus nettement la capacité qu'il revendique en matière de conclusion de traités internationaux. Le débat n'a pas pour autant été esquivé dans les dernières années, hors de ces officines, puisque le rapport de la Commission Pépin-Robarts de même que celui de la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec ont fait une place, discrète par ailleurs, au problème du partage des compétences, en matière de conclusion des traités.

Il ne nous est point permis de citer par ailleurs une décision judiciaire qui ait tranché la « *quaestio famosa* », mais il nous est par ailleurs autorisé de croire que le sort du Québec du pouvoir de conclure des traités est présentement dans les mains de nos tribunaux, et que ceux-ci pourraient venir répondre à la question que le Conseil privé avait laissée ouverte dans sa décision relative aux Affaires des conventions de travail. En effet, la Cour d'appel du Québec est présentement saisie de l'affaire *Collins c. Bazyllo*, qui est relative à l'exemplification du Québec d'un jugement rendu par un tribunal français concernant les droits de visite d'un père à ses enfants et qui met en cause l'Entente entre le Québec et la France

sur l'entraide judiciaire en matière civile, commerciale et administrative. Elle devra notamment répondre à l'argumentation présentée par l'appelant selon laquelle :

La province de Québec n'a pas de compétence extraterritoriale en vertu de l'A.A.N.B., le pouvoir de faire des ententes ou des traités avec ces pays étrangers ne relevant exclusivement que des autorités fédérales.

Ceci n'a pas été fait de façon satisfaisante par le juge Charles Phelan de la Cour supérieure dans son jugement du 23 avril 1981. En effet, le juge conclut que « [t]he Entente is not an international treaty beyond the competence of the province » après avoir qualifié celle-ci d'arrangement administratif « lacking in political content and [...] not reflecting the characteristics of a solemn international accord binding the parties as sovereign powers, the breach of which would attract the attention of an international tribunal ».

L'on comprend dès lors que l'Entente sous examen par la Cour n'est pas un véritable traité international, en raison de sa nature, mais nulle part le tribunal ne cherche à élucider le problème de la compétence en matière de conclusion de traités. Sans doute n'est-il point besoin de trancher le débat puisque l'absence d'un véritable traité rend toute discussion de cette question d'un moindre intérêt pour la solution du litige. Dès lors, la « quaestio famosa » demeure encore sans réponse, et il est intéressant de noter que le procureur général du Québec, dans son mémoire devant la Cour d'appel, ne cherche pas à obtenir de dictum de la Cour à ce sujet.

Il n'est donc pas impossible que les tribunaux tranchent eux-mêmes le débat, et ce, avant même que les constituants n'aient eu l'occasion d'arrêter, à la suite de négociations à caractère politique, en tenant compte d'impératifs dépassant la stricte interprétation de textes législatifs et constitutionnels. Une solution judiciaire qui émanerait en définitive du plus haut tribunal du pays, la Cour suprême du Canada, ne doit pas aller sans inquiéter les fonctionnaires de la Grande-Allée, puisque n'y a-t-il pas lieu de croire que la Cour suprême, qui a démontré sa volonté de remettre l'affaire des Conventions de travail pour ce qui est de la compétence de mise en œuvre dans deux décisions récentes, *McDonald c. Vapor Canada* et *Canada c. Schneider*, ne veuille profiter de l'occasion pour réitérer les diktats des juges Duff, Davis et Kerwin voulant que

l'Exécutif fédéral seul détint le pouvoir exclusif de conclure les traités, lesquels avaient été dépouillés de toute valeur par le Conseil privé de Londres?

Qu'en est-il par ailleurs de la pratique québécoise et de la réponse canadienne? A-t-elle pu faire évoluer le dossier constitutionnel dans le sens des revendications québécoises ou révèle-t-elle plutôt qu'elles ont été étouffées par un durcissement des protagonistes fédéraux? Nos entretiens avec des responsables des gouvernements québécois et fédéral et l'examen des 105 ententes internationales du Québec nous font croire que les parties sont demeurées sur leurs positions et n'ont voulu faire aucune concession. Ainsi, du côté québécois, on continue de prétendre à l'existence d'une compétence québécoise en matière de conclusion d'ententes sur des matières relevant de l'autorité constitutionnelle du Québec, et on compte sur les partenaires internationaux pour gagner, et également sur leur sympathie québécoise pour asseoir la revendication sur des textes d'ententes desquels l'État fédéral sera tenu à l'écart. On s'accommodera par ailleurs mal des accords-cadres conclus par le gouvernement fédéral avec les États étrangers, et l'on voudra minimiser leur portée, comme en fait foi l'un des paragraphes de la plus récente Entente en matière de sécurité sociale avec les États-Unis d'Amérique, où l'on se contente d'affirmer : « Vu l'accord de sécurité sociale entre le Canada et les États-Unis le 11 mars 1981 ». Enfin, l'on refusera d'établir une relation fonctionnelle avec la Division du droit économique et des traités.

Du côté fédéral, par ailleurs, on maintient la ligne officielle voulant que les ententes du Québec ne soient rien d'autre que des arrangements administratifs qui ne sauraient être notamment qualifiées de traités internationaux. De plus, il existe une volonté de présence canadienne dans le cadre des négociations entre le Québec et ses partenaires internationaux : l'intervention canadienne a été particulièrement remarquée à l'occasion de tentatives par le Québec de négocier de façon autonome des ententes de coopération culturelle et technique avec des pays d'Amérique latine (cf. Venezuela), et l'absence ici aujourd'hui de l'invité de la S.Q.D.I. prévu à l'origine, M. Luc Bergeron, paraît notamment s'expliquer par la volonté du gouvernement fédéral de s'insérer dans le processus de négociation des ententes internationales relatives à l'adoption internationale que le Québec entend faire démarrer.

Ainsi donc, les querelles se poursuivent en ce domaine, comme dans le domaine diplomatique (cf. incident à l'occasion de la visite du premier ministre chinois), mais ne sont plus accompagnées des pétitions de

principe et des livres blancs qui ont alimenté au milieu et à la fin des années 60 un « débat de prérogatives » et qui avaient le mérite de présenter des énoncés clairs de positions par ailleurs divergentes.

Trêve de préliminaires, il y a lieu maintenant de présenter un processus de conclusion d'ententes internationales du Québec qui s'est raffiné au cours des vingt dernières années, mais qui demeure caractérisé, pour reprendre l'expression que l'auteure Jacomy-Millette usait en 1976, par l'ambiguïté, autant sur le plan de la négociation de l'approbation et de la signature des ententes internationales qu'à l'égard de la ratification des accords ou traités internationaux relevant de la compétence constitutionnelle du Québec.

PARTIE I

LA NÉGOCIATION, L'APPROBATION ET LA SIGNATURE DES ENTENTES INTERNATIONALES

Qui détient au Québec le pouvoir de négocier et de signer les ententes internationales du Québec? La réponse nous est fournie par la *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales* qui, en son article 16, prévoit que « le ministre (des Affaires intergouvernementales) veille à la négociation et à la mise en œuvre de toutes les ententes intergouvernementales ». C'est donc le chef de la diplomatie québécoise, celui qui « a pour responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique en matière de relations extérieures » (art. 10) qui s'avère le principal responsable en matière de conclusion d'ententes par le Québec. Néanmoins, la *Loi* susmentionnée consacre le droit pour les ministres sectoriels lorsqu'une loi particulière le leur permet, ce qui serait notamment le cas de la législation récemment adoptée créant le ministère du Commerce extérieur et en vertu de laquelle le ministre du Commerce extérieur se voit conférer le mandat de faciliter l'accès des biens et services produits au Québec aux marchés extérieurs « *par la conclusion d'ententes* » (art. 8,10).

Ainsi, l'autorité formelle en matière de conclusion d'ententes est conférée à des ministres et leur participation directe aux négociations est particulièrement évidente dans le cas des accords qui revêtent une importance déterminante, voire même symbolique pour le Québec. C'est ainsi que les ministres québécois n'ont pas été sans prendre une part active dans les accords historiques, comme l'Entente sur la coopération culturelle du 24 novembre 1965 entre la France et le Québec, mais également des

ententes plus contemporaines, comme celle entre le Québec et la Communauté française de Belgique du 3 novembre 1982 ou entre le Québec et le Canton du Jura (Suisse) du mois de juin 1983. Il est vrai également que des ministres sectoriels, et nous penserons surtout au ministre de la Justice, ont été associés étroitement à la conclusion des ententes les concernant plus particulièrement, telles que l'Entente sur l'entraide judiciaire en matière civile, commerciale et administrative entre la France et le Québec (celle qui est au centre du débat dans l'affaire *Collins c. Bazylo*) et l'Accord Venezuela-Québec en matière d'administration de la Justice du 30 octobre 1980.

S'agissant des ministres, sans doute pourrions-nous penser, pour faire une analogie avec la Convention de Vienne sur le droit des traités et son article 7(2), qu'ils détiennent les pleins pouvoirs de négocier les ententes internationales bilatérales du Québec. Mais l'on doit remarquer par ailleurs que la *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales* n'a pas retenu cette institution du droit international des traités et que les négociateurs québécois ne se présentent aucunement aux séances de négociations munis de lettres de pleins pouvoirs.

En revanche, la technique utilisée de plus en plus fréquemment par le gouvernement québécois est de conférer (par arrêté en conseil, mais dorénavant par décret) à des comités le pouvoir de négocier des ententes dans un domaine particulier. Il en va ainsi pour la sécurité sociale, où le gouvernement a donné le mandat à un comité de personnes venant de ministères et d'organismes divers (affaires sociales, Régie des rentes, affaires intergouvernementales) le soin de négocier des ententes de sécurité sociale, et il y a lieu de remarquer que cette technique a produit des résultats tout à fait satisfaisants à la lumière de la conclusion de cinq ententes d'importance en la matière (Italie, France, Portugal, Grèce et États-Unis). Il appert que la même technique a été utilisée pour la constitution du comité de négociation des ententes relatives à l'adoption internationale qui n'a pas, à notre connaissance, débuté ses travaux, mais qui détient, potentiellement du moins, les pouvoirs (dirait-on les « pleins pouvoirs ») de négocier une série d'ententes internationales en la matière.

Sans qu'ils soient munis de pleins pouvoirs non plus, les membres composant les commissions mixtes de coopération créées en vertu de certaines ententes internationales n'en participent pas moins à l'élaboration d'une nouvelle génération d'ententes internationales du Québec, moins formelles, l'« instrument » étant dans leur cas le procès-verbal, vu le relevé

des décisions de telles commissions. Mais ces négociations sont sans doute celles qui s'avèrent les plus productives, et l'on doit à ces commissions les ententes récentes en matière d'échanges radiotélévisés (TVFQ), de câblodistribution, etc.

Enfin, l'on ne doit pas laisser pour compte les « diplomates québécois » qui se retrouvent en poste à l'étranger, dans les délégations générales, délégations et bureaux du Québec, et qui s'avèrent parfois les initiateurs des négociations d'ententes internationales et dont le rôle peut être déterminant. À cet égard, ils seront souvent ceux qui useront de conviction pour chercher à associer les États à une négociation avec le partenaire québécois dont la personnalité internationale demeure toujours problématique. Les réussites des délégués québécois au Venezuela sont particulièrement à noter parce qu'ils furent ceux qui contribuèrent à la conclusion de l'Accord en matière d'administration de la Justice du 30 octobre 1980 et du récent Accord de coopération culturelle entre le Québec et ce pays.

Ainsi donc, la négociation des ententes internationales du Québec met en présence plusieurs acteurs dont les pouvoirs en la matière ne sont pas toujours établis de façon satisfaisante. Sans doute serait-il impérieux de clarifier les compétences respectives en matière de négociation des ententes des divers intervenants qui participent dorénavant au processus de négociation des ententes internationales du Québec.

En contraste, les détenteurs du pouvoir d'approbation et de signature des ententes internationales du Québec sont mieux identifiés dans la *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales*. Et l'article 17, qui régit cette question, est conforme aux prétentions québécoises en matière de *jus tractatum* et à l'argumentation à l'appui de la thèse. En effet, s'il est vrai que la compétence de conclure des traités par le Québec relève de la prérogative royale, il est dès lors reconnu que c'est le « gouvernement » québécois qui doit être le maître d'œuvre en la matière. Et par le pouvoir que la loi a conféré au gouvernement, soit d'approuver les ententes intergouvernementales, l'on constate que dans ce cas, le processus d'approbation des traités traduit bien la revendication québécoise et s'inscrit dans la foulée de la prérogative royale.

Il en va de même pour la signature de l'entente, laquelle doit être effectuée par le ministre des Affaires intergouvernementales en principal, mais à laquelle peut s'ajouter la signature d'un ministre sectoriel, puisqu'elle est généralement autorisée par le décret d'approbation du traité adopté par

le gouvernement qui constitue, par analogie, l'instrument contenant les pleins pouvoirs de signer. Il est par ailleurs utile de noter qu'une telle signature aura parfois été précédée de paraphes du texte de l'entente, une procédure suivie, comme dans le processus de conclusion des traités internationaux entre États. Bon nombre d'ententes internationales du Québec ont été paraphées et – de fait – authentifiées, par les négociateurs québécois habilités à le faire par leur mandat (cf. président du Comité des ententes sur la sécurité sociale).

Il est donc heureux qu'une relative clarté caractérise le processus d'approbation et de signature des ententes bilatérales internationales du Québec, un processus qui tend à révéler en outre que les ententes internationales au Québec sont à vrai dire des ententes « en forme simplifiée », l'expression du consentement à être lié par l'entente, ou pour utiliser le langage de la loi, la « validité » de l'entente étant sujette à un consentement à degré unique, la ratification ultérieure de l'entente n'étant pas requise.

Une ratification est pourtant requise pour les traités, étant donné les accords internationaux ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec, et il importe maintenant de nous pencher sur la problématique de la ratification prévue à l'article 15 de la *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales*.

PARTIE II

LA RATIFICATION DES TRAITÉS OU ACCORDS INTERNATIONAUX PAR LE QUÉBEC

D'apparence révolutionnaire, l'article 15 de la *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales* ne devrait pas tromper l'analyste. Ainsi, une première lecture de cette disposition et une interprétation littérale de ses termes laissent croire que le Québec a voulu se conférer le pouvoir de conclure des traités ou accords internationaux et qu'il aménage l'exercice de ce pouvoir en prévoyant que ce dernier devrait s'achever par une « ratification » du gouvernement faite sur recommandation du ministre des Affaires intergouvernementales. Et c'est là une interprétation que croyait légitime de faire le chef de l'opposition de l'époque à Québec en 1974, Monsieur Jacques-Yvan Morin, et d'après lui, l'insertion d'une telle disposition dans le droit québécois contribuait à raffermir et à formaliser la revendication historique québécoise en matière de conclusion par lui des traités ou accords internationaux. Mais l'actuel détenteur

du portefeuille du ministère des Affaires intergouvernementales s'interrogeait également sur le sens et la valeur de cet article si les accords et traités visés n'étaient pas à vrai dire authentiquement québécois, mais s'avéraient être ceux conclus par le gouvernement fédéral dans le domaine ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec. Et je rapporte ici les propos qu'il tenait, il y a de cela maintenant dix ans, devant l'Assemblée nationale :

Un gouvernement ne peut ratifier un traité qu'il n'a pas conclu. C'est impossible. Si un État, un gouvernement n'est pas partie à un traité, un accord international, il ne peut pas ratifier celui-ci. Cela signifie expédier des lettres de ratification. Est-ce que le ministre prétend par cet article que le Québec va expédier des lettres de ratification aux gouvernements étrangers avec lesquels le pouvoir fédéral aura conclu des accords? Monsieur le Président, c'est absurde.

Aujourd'hui, l'article 15 n'est invoqué et utilisé qu'en regard des traités conclus par le gouvernement fédéral et à ce jour, seuls cinq décrets ont été adoptés en application de cet article, lesquels concernent tous d'ailleurs des conventions relatives aux droits de la personne (pactes et protocoles, discrimination raciale ou à l'égard des femmes), mais il est aussi utilisé à l'égard d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la torture et pour effectuer une déclaration acceptant la compétence du Comité des droits de l'homme de l'ONU. Et faut-il le préciser, on n'a pas, à Québec, systématisé l'usage de l'article 15, puisque le Québec n'a pas ratifié les conventions internationales du travail adoptées sous l'égide de l'O.I.T. ou d'autres conventions multilatérales qui portent sur des domaines ressortissant à sa compétence (cf. relations diplomatiques et consulaires).

Dès lors, la ratification de l'article 15 ne participe pas du processus de conclusion des traités puisque, comme le rappelait l'auteure Jacomy-Millette, l'on ne peut prétendre ratifier un traité à l'égard duquel il n'a pas la qualité d'État contractant et que l'on n'a pas soi-même signé. La ratification de l'article 15 a une signification différente de celle qui lui est notamment conférée dans la terminologie du droit international, et sans doute le commentaire qui suit, n'émanant de nul autre que le gouvernement fédéral, et fait en réponse à une question du Comité des droits

de l'homme de l'ONU, dont les membres s'interrogeaient sur le sens et la portée de la ratification par le Québec du Pacte international sur les droits civils et politiques, en fait preuve.

En ratifiant le Pacte, le Québec n'a pris aucun engagement vis-à-vis la communauté internationale. En effet, au Canada, la personnalité internationale appartient à l'État canadien représenté par le gouvernement fédéral. Aucune province ne possède cette personnalité. De ce fait, le Québec ne peut pas ratifier ou adhérer à un traité, tel le Pacte.

Au point de vue interne, la ratification par le Québec du Pacte constitue une reconnaissance officielle et publique que cette province entend respecter les dispositions du Pacte. Cette reconnaissance n'ajoute cependant rien à l'engagement de donner effet au Pacte pris par le Québec lorsque cette province a accepté que le Canada y accède.

Cette interprétation de l'article 15 nous paraît être dans l'ensemble d'une incontestable justesse et en ce sens, il s'impose que l'article 15 soit révisé du fait de sa rédaction anachronique et de la confusion qu'il entretient, d'autant plus qu'ici encore, l'on paraît traduire au plan formel la revendication québécoise que son pouvoir de conclusion à son origine dans la prérogative royale de son gouvernement exercée sur la recommandation du ministre des Affaires intergouvernementales (une procédure étrangement semblable à la procédure de conclusion des traités formels de l'État canadien en vertu de laquelle le secrétaire d'État aux Affaires extérieures recommande au gouverneur en conseil la ratification de traités auxquels le Canada souhaite devenir partie).

Ainsi donc, la ratification prévue par l'article 15 demeure problématique, ne participant pas véritablement à un processus de conclusion ou d'ententes internationales québécoises, et est dépourvue des effets véritables qui lui sont généralement attribués en droit international. Une révision de cet article s'impose, mais n'est-ce pas la question de la conclusion des traités dans son ensemble, et en particulier la question de l'opportunité de réitérer en des termes plus clairs la revendication historique québécoise en la matière qui doit préoccuper à la fois gouvernants, universitaires et étudiants de droit international?