

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional



La capacité de représentation du Québec dans les institutions internationales

Pierre Ratelle

Volume 5, 1988

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1101486ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1101486ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Ratelle, P. (1988). La capacité de représentation du Québec dans les institutions internationales. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 5, 169–215.
<https://doi.org/10.7202/1101486ar>

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1988

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

À défaut d'une législation expresse à cet effet, la question qui devrait être posée à la Cour suprême consiste à savoir si les eaux du golfe du Saint-Laurent sont dans leur ensemble des eaux intérieures canadiennes sur lesquelles le Parlement fédéral peut exercer ses compétences ou sur lesquelles il jouit d'un titre de propriété. À cette occasion, la Cour pourrait également se prononcer sur le caractère « fédéral » ou « provincial » des eaux du golfe. La décision de la Cour inciterait peut-être les gouvernements fédéral et provinciaux à négocier un partage équitable des eaux et du sous-sol entre les provinces circonvoisines.

* * *

La capacité de représentation du Québec dans les institutions internationales

PIERRE RATELLE *

Cette étude a pour dessein d'exposer dans quelle mesure le droit international et le droit canadien autorisent ou limitent la représentation du Québec dans les organisations et conférences internationales. Par ailleurs, toute tentative de traiter de questions de cet ordre exige un effort de clarification de la terminologie utilisée. En effet, les notions juridiques de *capacité internationale* et de *représentation* revêtent diverses acceptions. Dans le cadre de cette étude, la capacité de représentation internationale est définie comme étant le pouvoir effectif ou virtuel d'un État de poser des actes produisant des effets de droit, par divers modes de présence au sein de conférences internationales ou auprès des organisations internationales et de leurs organes.

Certes, la pratique montre que le Québec a fait preuve d'une activité importante de représentation en territoire étranger par l'établissement d'agences et de délégations. Dès 1961, la Délégation générale du Québec à Paris était inaugurée. Cela ne constituait pas un précédent puisque vers la fin du XIX^e siècle le Québec avait un « agent général » à Paris en la personne de M. H. Fabre, qui fut mandaté pour « toutes les négociations qui ressortissent aux attributions du gouvernement », c'est-à-dire, à l'époque, encourager l'immigration et stimuler les relations commerciales. Aujourd'hui, le Québec compte une trentaine de délégations générales et de bureaux

* LL.B. (Laval), D.E.A. de droit international économique (Paris I), D.E.A. de droit international (Paris II), membre du Barreau du Québec, chargé de cours au département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal.

dotés de statuts très divers, en Amérique, en Europe, en Asie et en Afrique. Toutefois, la volonté du Québec d'être représenté dans les institutions internationales est relativement nouvelle. Dans ce domaine, le Québec a attaché une importance toute particulière à la création des institutions multilatérales francophones de même qu'à sa participation et à sa représentation auprès d'elles.

Or, hormis le cas de l'Ukraine et de la Biélorussie — qui constitue à bien des égards une anomalie juridique compte tenu des circonstances politiques exceptionnelles qui, après la Deuxième Guerre mondiale, concoururent à ce qu'elles obtinssent le statut de membres de l'ONU —, la pratique internationale et la doctrine sont partagées au sujet de la capacité de représentation internationale des États fédérés. En outre, la représentation du Québec à des conférences et organisations internationales a suscité plus d'une controverse et d'un imbroglio constitutionnels entre les gouvernements fédéral et québécois. Il faut dire à ce propos que l'ambiguïté du cadre juridique en matière de relations avec l'extérieur n'y est pas étrangère, ne serait-ce qu'en raison du clair-obscur dans lequel baignent certaines dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* et les conventions constitutionnelles.

La question fondamentale est de savoir si la représentation du Québec dans les institutions internationales peut se justifier au regard du droit international et du droit canadien. Pour y répondre, nous nous proposons tout d'abord de montrer comment a évolué la représentation du Québec sur le double plan des faits et des politiques. Par la suite, nous examinerons leur conformité au regard de la théorie juridique en matière de représentation internationale. Après cet examen, nous serons à même d'apprécier le caractère approprié des mécanismes mis en place en vue d'assurer la représentation du Québec dans certaines institutions internationales.

I. — ÉVOLUTION DE LA REPRÉSENTATION INTERNATIONALE DU QUÉBEC

Afin de comprendre l'évolution de la représentation internationale du Québec, il faut tout d'abord identifier les facteurs historiques propres au Québec qui sont à l'origine de cette représentation (A). Quant au développement de cette représentation, il faut connaître, d'une part, les actions qu'a posées le Québec dans ce domaine et, d'autre part, les politiques énoncées par lui et par le gouvernement fédéral (B).

A. — Aspects historiques

L'idée du prolongement international des compétences internes du Québec et de sa représentation dans les conférences et les organisations internationales tire son origine du mouvement d'idées des années soixante, alors qu'elle fut défendue pour la première fois. Bien qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une analyse exhaustive, on ne saurait poser une hypothèse unique pour tenter d'expliquer ce qui la fit naître¹; en réalité, les raisons furent diverses. En premier lieu, le facteur le plus déterminant semble avoir été un besoin d'ouverture sur l'extérieur conditionné par « cette sorte de réflexe, mal défini mais bien présent chez certains politiciens et fonctionnaires, d'ouvrir au Québec, dans tous les domaines, les horizons occultés par les tabous et la passivité de la période duplessiste² ». Deuxièmement, il y avait la perspective de favoriser les investissements étrangers sur le territoire québécois puisque ceux-ci permettraient d'améliorer la balance des paiements, d'influer favorablement sur la croissance économique et de soutenir la recherche technique³. Enfin, en raison de la multiplication des rapports et des accords internationaux portant sur des catégories de sujets qui relevaient, selon la Constitution canadienne, de la compétence provinciale⁴, le Québec dut s'intéresser aux relations internationales et agir en vue d'éviter que l'État fédéral ne s'y immiscât. Ce fut en définitive une réaction de défense contre les effets de la « loi sociologique » selon laquelle les relations extérieures sont un instrument de centralisation dans les États composés⁵.

Le Québec demeure à maints égards une « curiosité » dans la communauté internationale, peut-être même un cas unique. Il est, en Occident, le

1. Pour l'opinion contraire, voir L. BEAUDOUIN, « Origine et développement du rôle international du Québec », dans P. PAINCHAUD (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale* (1977), p. 441, à la p. 448; G. HERVOUET, *Présence internationale du Québec: Chroniques des années 1978-1983* (1984), p. 6.
2. Voir C. MORIN, *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960* (1987), pp. 35-36.
3. Les deux dernières décennies ont été les témoins de changements importants quant à la nature, la taille et la direction de l'investissement. Cette évolution a entraîné une intense compétition pour l'investissement international, ce qui a incité le Québec à augmenter ses efforts en vue d'obtenir sa part d'investissement. Voir ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT, *Perspectives économiques de l'O.C.D.E. — Statistiques rétrospectives 1960-1984* (1984), p. 62; INVESTISSEMENT CANADA, *Rapport annuel 1985-1986* (1986), p. 9.
4. À titre d'exemples: l'éducation, la santé, les richesses naturelles, l'emploi, les conditions de travail, la culture, la formation professionnelle, l'environnement, la famille, etc.
5. Voir P. REUTER et J. COMBACAU, *Institutions et relations internationales* (3^e éd. 1985), p. 124.

seul État fédéré qui concentre sur son territoire la quasi-totalité de l'une des communautés ethniques et culturelles réunies dans une fédération⁶. Il se voyait donc investi d'une mission : la préservation et l'épanouissement de son caractère propre en tant que seule communauté française organisée en État sur le continent nord-américain⁷.

B. — Développement de la représentation du Québec

Les difficultés engendrées par la volonté d'affirmation du Québec devinrent rapidement visibles. L'attitude du gouvernement fédéral fut de la considérer comme remettant en cause son rôle exclusif en matière de politique étrangère de même que, par voie de conséquence, la répartition établie des compétences constitutionnelles et la stabilité du régime fédéral canadien. Elle devait donc inéluctablement engendrer chez le gouvernement fédéral une réaction de défense, voire une contre-attaque⁸.

Les premiers heurts se produisirent à l'occasion de l'établissement de liens plus étroits entre la France et le Québec⁹. Le 12 avril 1965, M. P. Gérin-Lajoie, Vice-premier ministre et ministre de l'Éducation dans le gouvernement libéral de J. Lesage, revendiquait lors d'une allocution prononcée devant les représentants du Corps consulaire de Montréal le pouvoir pour le Québec de conclure des traités dans des domaines relevant de sa compétence constitutionnelle. Il soulignait également la nécessité où

6. L'importance des minorités francophones dans les provinces anglophones du Canada va en décroissant et ne représente plus aujourd'hui que 5,3 % de la population canadienne vivant hors du Québec : voir J.-Y. MORIN, « L'érosion de la sauvegarde du français au Québec » (1988), *L'Action nationale*, vol. 78, p. 5, qui cite le recensement de 1981 par STATISTIQUE CANADA, n° 92-902. Voir aussi J. BROSSARD, A. PATRY et E. WEISER, *Les pouvoirs extérieurs du Québec* (1967), p. 16; MORIN, *op. cit. supra*, note 2, pp. 7 et 39; A. TRUDEAU, « La capacité internationale de l'État fédéré et sa participation au sein des organisations et conférences internationales », (1968) 3 *R.J.T.* 225, p. 227.

7. Voir J. TARDIF, « La Francophonie institutionnelle et le Québec », (1984) 1 *R.Q.D.I.* 6, p. 10.

8. Voir MORIN, *op. cit. supra*, note 2, p. 34.

9. Le 27 février 1965, notamment, fut signée à Paris la première Entente entre la France et le gouvernement du Québec concernant un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'Éducation : voir *Recueil des ententes internationales du Québec* [ci-après dénommé *R.E.I.Q.*], 1965 (1). Quelques mois auparavant, une entente fut conclue entre le ministre de la Jeunesse du Québec et le président de l'Association pour l'organisation des stages en France (A.S.T.E.F.) : voir *R.E.I.Q.*, 1964 (1).

se trouvait celui-ci de participer directement de façon distincte aux rencontres, conférences et organisations internationales. Il s'exprimait en ces termes :

[Le Québec] 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 locale¹⁰.

Depuis lors, aucun gouvernement québécois n'a remis en doute la justesse de cette déclaration de principe¹¹.

Le Québec privilégia d'abord les institutions francophones internationales en raison de sa compétence en matière d'éducation ainsi que des affinités linguistiques et culturelles qu'il entretient avec elles. Cependant, ses autres compétences constitutionnelles l'amènèrent à s'intéresser à plusieurs institutions internationales¹².

La controverse entre les gouvernements fédéral et québécois au sujet de la représentation du Québec aux conférences et organisations internationales prit forme dans les faits et les déclarations publiques en 1968. Elle fut stimulée par les incidents que souleva la participation du Québec aux conférences de Libreville, de Kinshasa, de Niamey, de Paris et de Québec dans le cadre de la Francophonie¹³. Elle se concrétisa par la publication de *livres blancs* fédéraux et de mémoires québécois¹⁴.

10. Voir P. GÉRIN-LAJOIE, « Il nous faut une plus large autonomie et le droit de négocier avec l'étranger », dans *Le Devoir* [de Montréal], 15 avril 1965, p. 5, reproduit dans J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *Droit international public : Notes et documents*, t. II (1988), p. 96. Il reprit le même thème devant l'Assemblée nationale alors qu'il était député de l'Opposition : voir *Journal des débats*, 1^{re} session, 28^e législature, vol. 5, n° 49, 13 avril 1967, p. 2176.

11. Voir P. PAINCHAUD, « L'État du Québec et le système international », dans G. BERGERON et R. PELLETIER (dir.), *L'État du Québec en devenir* (1980), p. 353; J.-Y. MORIN, « La personnalité internationale du Québec », (1984) 1 *R.Q.D.I.* 163, p. 172; MORIN, RIGALDIES, TURP, *op. cit. supra*, note 10, p. 96; MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, *Les positions traditionnelles du Québec sur le partage des pouvoirs, 1900-1976* (1978), *passim*.

12. Les principales furent l'UNESCO, l'O.I.T., l'O.C.D.E., l'O.M.S., l'O.A.A. et le G.A.A.T.

13. Voir C. MORIN, *Le pouvoir québécois... en négociation* (1972), pp. 85-102, et du même auteur, *op. cit. supra*, note 2, pp. 20, 253, 359 et 460; A.-M. JACOMY-MILLETTE, « Le rôle des provinces dans les relations internationales », (1979) 10 *Études internationales*, 285, p. 290.

14. Voir JACOMY-MILLETTE, *loc. cit. supra*, note 13.

1. — *Précédents*

L'intérêt que porte le gouvernement du Québec aux institutions internationales francophones a pris une importance croissante depuis les années soixante. C'est au sein de ces institutions que le Québec fut pour la première fois présent et particulièrement actif.

a) *Conférence des ministres de l'Éducation nationale des États d'expression française d'Afrique et de Madagascar*

Le cas le plus connu et le plus utile à une bonne compréhension de la représentation du Québec aux conférences internationales est celui de la Conférence sur l'éducation tenue à Libreville, au Gabon, en février 1968. Cette réunion avait été convoquée par le gouvernement du Gabon dans le contexte de la Conférence des ministres de l'Éducation nationale des États d'expression française d'Afrique et de Madagascar¹⁵. La Conférence tenait des sessions bisannuelles et présentait deux « volets ».

Le ministère des Affaires étrangères du Gabon fit parvenir une lettre d'invitation au gouvernement du Québec sans faire de même à l'égard du gouvernement fédéral. Celui-ci tenta néanmoins, mais en vain, de se faire inviter par le gouvernement hôte de la Conférence. Ses efforts pour en venir à un accord avec le gouvernement du Québec sur la composition d'une délégation canadienne n'aboutirent pas non plus. La délégation du Québec, dirigée par J.-G. Cardinal, ministre de l'Éducation, partit pour le Gabon sans tenir compte des avertissements venant du gouvernement fédéral. À Libreville, un traitement identique à celui des autres délégations fut accordé à celle du Québec.

Comme la plupart des questions à l'ordre du jour étaient de nature purement technique et relevaient indiscutablement de la compétence du Québec, aucun problème ne surgit et le Québec prit une part active aux débats. En dépit de ces événements, le gouvernement fédéral affirma catégoriquement qu'il ne considérait pas la participation du Québec à la Conférence de Libreville comme un précédent¹⁶.

15. La Conférence des Ministres de l'Éducation Nationale des États d'expression française d'Afrique et de Madagascar n'était qu'une des multiples instances de concertation créées entre la France et ses anciennes colonies du continent africain.

16. Voir « Ottawa ne reconnaît pas le précédent du Québec », dans *Le Soleil* [de Québec], 5 mars 1968, p. 3. D'ailleurs, le Premier ministre fédéral, L.B. Pearson, fit parvenir une note de protestation à l'ambassadeur du Gabon à

Quant au second volet, qui eut lieu le 22 avril 1968 à Paris, le ministre de l'Éducation du Québec y siégea seul, le gouvernement fédéral n'ayant pas réussi à se faire inviter. Toutefois, dans le but apparent d'éviter un incident diplomatique avec le gouvernement fédéral, le gouvernement français ne fit pas parvenir d'invitation formelle au gouvernement québécois, mais plutôt une lettre par la voie du Consulat de France à Québec l'avisant que la seconde partie de la Conférence aurait lieu à Paris; les autres gouvernements furent soumis à la même procédure. Le gouvernement fédéral reconnut que la situation était différente de celle de Libreville puisqu'aucune invitation formelle n'avait été adressée au Québec. On convint lors de cette conférence que la prochaine réunion annuelle se tiendrait à Kinshasa, capitale du Zaïre.

Pour le premier volet, qui eut lieu du 13 au 20 janvier 1969, le gouvernement fédéral proposa un accord *ad hoc* quant à la participation des provinces à cette Conférence. Cet accord comportait pour le Québec la possibilité d'être identifié et de s'exprimer en son nom dans les domaines de sa compétence constitutionnelle, mais dans le cadre d'une délégation canadienne.

Lors du second volet, qui devait se tenir à Paris en novembre 1969, intervint entre les gouvernements fédéral et québécois un nouvel accord *ad hoc*, signé cette fois, concernant cette réunion. Il reproduisait presque textuellement les dispositions relatives aux drapeaux et plaques d'identification comprises dans l'accord *ad hoc* de Kinshasa. Toutefois, deux nouvelles dispositions furent introduites. La première traitait de la présidence de la délégation canadienne et la seconde concernait le mécanisme de vote lors de la Conférence. Cette dernière disposition niait le droit de vote au Québec, mais confirmait implicitement, par l'abstention de la délégation canadienne en cas de désaccord en son sein, l'influence du Québec sur des matières qui auraient pu être considérées comme relevant de la politique étrangère du Canada.

À compter du début de la décennie de 1970, les accords *ad hoc* conclus en 1969 furent dans l'ensemble appliqués et respectés¹⁷.

Washington, ce pays n'ayant pas à l'époque de représentant au Canada. En outre, il y eut suspension indéfinie des démarches entreprises entre les deux pays visant à désigner, de part et d'autre, des ambassadeurs. Ces démarches ne furent reprises et n'aboutirent que plus tard. Voir MORIN, *op. cit. supra*, note 2, p. 132.

17. La Conférence des Ministres de l'Éducation Nationale des États d'Expression Française d'Afrique et de Madagascar devint par la suite la Conférence des ministres de l'Éducation des pays francophones (CONFEMEN). Le Québec en est membre *de facto* puisqu'il bénéficie du traitement qui est habituellement accordé au chef de délégation (droit de parole, drapeau et plaque d'identification,

Conséquemment, la Conférence des ministres de l'Éducation nationale des États d'expression française d'Afrique et de Madagascar fut pour le Québec un précédent capital qui eut dans les années ultérieures des retombées politiques et diplomatiques considérables¹⁸. Pour la première fois de son histoire, le Québec avait été officiellement et directement invité comme État à participer à une conférence intergouvernementale.

b) *Conférences de l'Organisation commune africaine et malgache et création de l'Agence de coopération culturelle et technique*¹⁹

C'est au début des années soixante que d'éminents Africains pensent à créer une organisation internationale francophone de coopération multilatérale. Cette idée tire ses sources des réflexions et espoirs des anciens Présidents sénégalais, L.S. Senghor, et tunisien, H. Bourguiba. La vocation de cette institution était de réunir autour de cet objectif le plus grand nombre possible de pays d'expression française²⁰.

En janvier 1968, l'Organisation commune africaine et malgache (O.C.A.M.) se réunit à Niamey, capitale du Niger. Le Président nigérien en exercice, H. Diori, accepta le mandat de convoquer une conférence dans le but d'étudier la création d'une agence de coopération multilatérale. Cette conférence eut lieu à Niamey en février 1969 et fut suivie en mars 1970 d'une seconde conférence dans la même capitale²¹.

etc.); il participe à son financement (13% du budget de l'institution) et collabore à sa programmation. Notons que 1972 constitue l'année de la première participation du Québec aux travaux de la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports d'expression française (CONFESJS). À l'instar de la CONFEMEN, la CONFESJS fut instituée sur le même modèle et tire son origine de la Conférence des Ministres de l'Éducation Nationale des États d'Expression Française d'Afrique et de Madagascar. Tout comme pour la CONFEMEN, le Québec est membre *de facto* et contribue pour 13% du budget de l'organisme et de sa programmation. Voir M. TÊTU, *La francophonie: histoire, problématique, perspective* (1987), p. 128.

18. Voir G. SZABLOWSKI, « L'incident du Gabon et l'avenir du fédéralisme canadien », dans *Le Devoir* [de Montréal], 14 mars 1969, p. 4; MORIN, *op. cit. supra*, note 2, p. 110.

19. C'est sans aucun doute le précédent fondamental établissant la capacité internationale de représentation du Québec au sein des organisations internationales. L'Agence de coopération culturelle et technique est actuellement l'organisation internationale intergouvernementale la plus structurée et la plus représentative de la Francophonie. Le texte de l'Acte constitutif de l'Agence est reproduit dans MORIN, RIGALDIES, TURP, *op. cit. supra*, note 10, t. 1, pp. 445 et ss.

20. Voir TARDIF, *loc. cit. supra*, note 7, pp. 15 et 17.

21. Ces conférences sont souvent désignées comme étant respectivement « Niamey I » et « Niamey II ».

C'est à la suite de ces deux conférences que fut constituée l'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.). Une convention définissait les buts généraux et les fonctions de l'organisation, et une « Charte » annexée à l'accord établissait dans le détail les structures de l'Agence et son fonctionnement.

L'article 3.3 de la Charte, fruit de propositions émanant de la délégation française, permettait à des entités autres que des États souverains de participer à l'Agence, ouvrant ainsi la porte au Québec. Il stipule que :

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 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.

Par la suite, après de longues négociations entre les gouvernements fédéral et québécois, une entente fut signée en 1971, conformément aux textes juridiques de l'Agence, au sujet des « modalités » selon lesquelles le Québec devenait « gouvernement participant » aux programmes et activités de l'Agence²². En se fondant sur ce document, le Québec pouvait exercer une action assez importante dans les organes de l'Agence. Néanmoins, sur le plan des réalités juridiques, un certain nombre de « verrous fédéraux » étaient maintenus²³. En effet, l'article 11 fait en sorte que le Québec n'est qu'une composante de la délégation canadienne; il peut cependant « s'exprimer sur toutes les matières ressortissant à sa compétence constitutionnelle ». Ensuite, l'article 12 prévoit des consultations préalables entre les deux ordres de gouvernement dans « chaque cas » où le Québec a l'intention de s'exprimer au sein de l'Agence. Enfin, l'article 16, qui concerne la participation du Québec aux activités et programmes de l'Agence ainsi qu'à leur mise en œuvre, précise que celle-ci doit se faire selon des modalités convenues dans « chaque cas » avec le gouvernement fédéral.

22. CONSEIL EXÉCUTIF DU QUÉBEC, arrêté n° 3370, du 6 oct. 1971 : 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, convenues le 1^{er} octobre 1971 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. Texte reproduit dans *Perspectives internationales*, janv.-fév. 1972, pp. 23-24 et dans MORIN, RIGALDIES et TURP, *op. cit. supra*, note 10, p. 326.

23. Voir BEAUDOUIN, « Origines et développement du rôle international du Québec », dans PAINCHAUD, *op. cit. supra*, note 1, à la p. 467.

Néanmoins, en raison de sa présence autonome et de son expertise technique, le Québec, en tant que « gouvernement participant » dans l'A.C.C.T., est ainsi devenu membre d'une organisation internationale et, dans les faits, apporte une contribution originale et distincte à ses activités et programmes²⁴.

c) *Sommets de la Francophonie*²⁵

Tout comme pour l'A.C.C.T., on peut attribuer la « paternité » des Sommets de la Francophonie aux anciens présidents Senghor et Bourguiba²⁶. L'idée d'organiser un sommet qui réunirait les chefs d'État et de gouvernement de pays d'expression française se précisa vers la fin des années soixante-dix²⁷. Dès l'amorce des discussions, la position du gouvernement fédéral concernant une participation éventuelle du Québec à cette nouvelle conférence fut que, dans la mesure où le Sommet réunirait des États et non des gouvernements comme le faisait l'A.C.C.T., il n'était pas question que le gouvernement québécois y participât de manière distincte et autonome²⁸.

Néanmoins, après de nombreuses tractations et péripéties, l'idée d'un Sommet de la Francophonie prit corps et, à la fin de l'année 1985, le président français F. Mitterrand annonçait que ce Sommet aurait lieu du 17 au 19 février 1986 à Versailles et Paris. Lorsqu'elle se réunit, la Conférence compta plus d'une quarantaine de pays et gouvernements francophones, soit le quart de la communauté mondiale²⁹.

24. Voir MORIN, *op. cit. supra*, note 2, pp. 252-253; MINISTÈRE DES AFFAIRES INTER-GOUVERNEMENTALES, *Rapport annuel 1983-1984* (1985), p. 43.

25. Le concept de Francophonie est susceptible de diverses acceptions. Il peut être défini comme une réalité philosophico-politique: voir MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES, « Le cœur de la Francophonie bat à Québec », dans (1987) 3 *Le Québec dans le monde*, p. 4. Il peut être également compris comme signifiant une réalité institutionnelle: il désigne alors « [...] l'ensemble des institutions publiques et privées qui expriment une communauté de concertation et de coopération entre ceux qui utilisent le français ». Voir TARDIF, *loc. cit. supra*, note 7, p. 13.

26. Voir TARDIF, *loc. cit. supra*, note 7, p. 20.

27. Voir TÊTU, *op. cit. supra*, note 17, *passim*.

28. Voir le Communiqué n° 95, du 18 nov. 1980, émis par le ministère des Affaires extérieures.

29. Conférence des chefs d'État et de Gouvernement ayant en commun l'usage du français, Paris, 17-19 fév. 1986, dans *Documentation française* (1986), 351 pp. Voir J.-Y. MORIN, « Le premier Sommet de la Communauté francophone », (1986), 3 *R.Q.D.I.* 79.

Le 7 novembre 1985, le Premier ministre du Québec et le Premier ministre fédéral conclurent un accord *ad hoc* sur la nature et sur les modalités de la participation de leurs gouvernements respectifs à ce premier Sommet³⁰. Cet accord allait très loin: le Québec pouvait assister aux deux « volets » de la Conférence, mais également intervenir avec l'assentiment du Premier ministre fédéral, dans le cadre du premier volet, sur des questions discutées entre chefs d'État et relevant en principe de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. Un protocole non formel fut également conclu au sujet du droit de parole des chefs respectifs des deux ordres de gouvernement lors des séances publiques, soit la séance inaugurale et la séance de clôture; ce protocole s'avérait nécessaire puisque l'accord *ad hoc* était muet à ce sujet. Il fut convenu que le Premier ministre fédéral serait l'un des cinq intervenants au moment de la séance inaugurale, parlant au nom de la Francophonie nord-américaine — y compris le Québec. Le Premier ministre québécois serait, quant à lui, l'un des trois intervenants à la séance de clôture. Les deux gouvernements firent partie, avec ceux de la France, du Sénégal et de la Tunisie, du noyau initial qui entreprit les travaux préparatoires du Sommet.

Outre deux ministres, une quinzaine de fonctionnaires accompagnaient le Premier ministre du Québec à ce Sommet. La délégation québécoise occupant cinq sièges aux séances de travail, les fonctionnaires se relayaient selon leur sphère de compétence.

Le premier ministre R. Bourassa intervint pendant le premier volet de la Conférence en suggérant, sans avoir obtenu au préalable l'aval du premier ministre fédéral, B. Mulroney, la création d'un réseau de redistribution des surplus alimentaires en faveur des pays démunis. Toutefois, c'est le volet « coopération et développement » qui fut le plus important, qualitativement et quantitativement, et qui donna au Québec l'occasion d'une véritable participation. Ce dernier présenta trois projets majeurs: 1) la coopération en matière d'énergie; 2) l'informatique (logiciels et terminologie); et 3) le transfert de données scientifiques et la gestion de l'information scientifique. Les documents québécois présentaient ainsi des propositions destinées à répondre à certains des besoins pressants du monde francophone³¹.

30. Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relative au Sommet francophone, conclue le 7 novembre 1985. Le texte de l'Entente est reproduit dans (1985) 2 *R.Q.D.I.* 396.

31. D'aucuns estiment toutefois que le « grand projet généreux et novateur de la Francophonie a été lourdement hypothéqué par les multiples équivoques sur sa signification véritable et par une relative indifférence ou une extrême prudence, selon le cas, des pouvoirs publics dans les divers pays de langue française, qui

C'est à la suite d'une proposition du Québec que les chefs d'État et de Gouvernement convinrent de créer à l'issue de ce Sommet cinq réseaux de coopération où semblaient se situer des enjeux d'avenir pour la Francophonie, à savoir : 1) l'agriculture ; 2) l'énergie ; 3) les industries de la langue ; 4) l'information scientifique et le développement technologique, y compris la recherche ; et 5) les industries de la culture et de la communication.

À la séance inaugurale, le Premier ministre fédéral prit la parole comme convenu. À la clôture toutefois, le Premier ministre du Québec présenta le rapport général et donna rendez-vous aux pays de la « famille francophone » à l'automne 1987 dans la ville de Québec³². Au cours de la dernière journée de ce Sommet fut conclu un autre accord *ad hoc* sur la nature et les modalités de la participation respective des deux ordres de gouvernement au deuxième Sommet³³. Cet accord s'avérait tout aussi nécessaire que le protocole non formel sur le droit de parole puisqu'il avait été convenu entre les deux gouvernements que celui-ci ne vaudrait que pour le Sommet de Paris. Les principes et pratiques suivis pour ce Sommet firent l'objet d'une reconduction avec les adaptations nécessaires. Il fait du gouvernement fédéral la « puissance invitante » et de celui du Québec le « gouvernement hôte ». Le Premier ministre du Québec ne doit pas intervenir de son propre chef au cours du premier volet, mais il préside le second, portant sur le développement et la coopération³⁴. Ce dernier occupa deux des trois demi-journées de travail des chefs d'État et de Gouvernement³⁵.

Subséquent fut mis au point un autre protocole non formel relatif au droit de parole lors des séances publiques, plus avantageux pour le Québec que celui du Sommet de Paris. En effet dans l'accord de Paris, il était prévu que le Premier ministre québécois ne prendrait la parole qu'au moment de la séance d'ouverture, après le Premier ministre fédéral ; M. Bourassa n'avait pas formellement le droit de parole à la séance de

n'ont pas fait de l'entreprise francophone jusqu'à ces dernières années une de leurs priorités ». Voir J.-M. LÉGER, *La francophonie : grand dessein, grande ambiguïté* (1987), p. 82. À titre d'exemple, en 1986, le budget annuel de l'A.C.C.T. était de \$53 millions, alors que celui de l'Agence canadienne de développement international (A.C.D.I.) était de \$2,5 milliards pour la même période. Voir MORIN, *op. cit. supra*, note 2, p. 253.

32. Voir *Le Québec dans le monde*, *supra*, note 25, p. 3.

33. Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec au sujet du deuxième Sommet de la Francophonie, conclue le 19 février 1986. Le texte de l'Entente est reproduit dans MORIN, RIGALDIES et TURP, *op. cit. supra*, note 10 t. 2, pp. 331-333.

34. Paragraphe 6(b) de l'Entente.

35. Voir D. CHARRETTE, « Le Québec est ravi de la place qu'on lui reconnaît », dans *La Presse* [de Montréal], 1^{er} septembre 1987, p. A8.

clôture, même si l'événement se déroulait à Québec. Les négociations firent donc en sorte que le Premier ministre québécois put s'exprimer à la toute fin de la Conférence, avec le pays rapporteur et le pays qui serait l'hôte de la prochaine Conférence.

Relativement aux cinq réseaux stratégiques, le sous-comité québécois proposa, pour chacun d'eux, des programmes pouvant apporter une contribution importante. En outre, le réseau Énergie fut confié au Québec, qui proposa la création d'un institut de l'énergie³⁶.

Lors du deuxième Sommet, tenu entre les 1^{er} et 3 septembre 1987 et qui regroupait encore près du quart des dirigeants de la planète, le gouvernement du Québec tint donc un double rôle : il était à la fois gouvernement hôte avec le gouvernement fédéral et « gouvernement participant ». Les Premiers ministres du gouvernement fédéral, du Québec et du Nouveau-Brunswick formaient la délégation canadienne, le Québec siégeant au centre. Le Premier ministre québécois prononça une allocution officielle lors de la séance publique d'ouverture du Sommet. Fait à noter, les chefs d'État firent une entorse au protocole en applaudissant chaleureusement lorsque le Premier ministre fédéral souligna le caractère distinct que pourrait se voir reconnaître le Québec en vertu de la Constitution canadienne.

Au moment du premier volet du Sommet, à dominante politique et économique, après en avoir avisé le premier ministre fédéral (contrairement à ce qui s'était passé au Sommet de Paris), le premier ministre du Québec intervint de façon distincte pour proposer un système qui aurait indexé les dettes des pays du Tiers-Monde aux fluctuations des prix des matières premières. Ceux-ci demandèrent d'ailleurs que cette proposition soit inscrite au procès-verbal du Sommet afin qu'elle puisse faire ultérieurement l'objet d'une étude plus détaillée par le comité responsable du suivi des réunions.

Les chefs d'État et de Gouvernement mirent fin à ce deuxième Sommet en se donnant rendez-vous à Dakar, au Sénégal, en mars 1989, le premier ministre du Québec prononçant une allocution au cours de la séance de clôture.

Somme toute, à ce Sommet, le Québec s'exprima aux deux séances publiques, présida le second volet des travaux et obtint de s'exprimer pendant le premier volet sur des questions de politiques internationales qui pouvaient être considérées comme relevant de la politique étrangère de la Fédération canadienne.

36. Voir *Le Québec dans le monde*, *supra*, note 25, p. 12.

À ce stade de notre étude, l'examen de la pratique des États nous amène à poser à titre d'hypothèse que le Québec, en raison du statut qu'il détient au sein de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement ayant en commun l'usage du français et de l'Agence de coopération culturelle et technique, possède la capacité de représentation auprès de certaines conférences et organisations internationales. Il convient maintenant de confronter cette hypothèse avec les politiques fédérales et québécoises en la matière : abondent-elles dans le même sens ou, au contraire, viennent-elles contredire la pratique ?

2. — Politiques fédérales et québécoises relatives à la capacité internationale de représentation du Québec

Devant les actes posés par le Québec sur le double plan des faits et des déclarations publiques, il devenait impératif pour le gouvernement fédéral de préciser sa position quant à la représentation du Québec dans les institutions internationales (a) ; le Québec en fit d'ailleurs autant (b).

a) Livres blancs fédéraux relatifs aux relations internationales

Deux livres blancs intitulés *Fédéralisme et relations internationales*³⁷ et *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*³⁸ parurent vers la fin des années soixante. Ce sont des énoncés politiques de base du gouvernement fédéral concernant la représentation des provinces auprès des institutions internationales. Ils mettent de l'avant des propositions visant à instaurer une coopération plus étroite entre les gouvernements fédéral et québécois, notamment par la voie de mécanismes de consultation.

Dans le premier document, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures affirme que la politique extérieure de la Fédération canadienne ne saurait être fragmentée, que « seul le gouvernement fédéral est autorisé à agir au nom du Canada », que le *jus tractatum* serait de sa « responsabilité exclusive » et que le *jus legationis* serait le propre des « États pleinement souverains ». Par voie de conséquence, la seule manière pour les provinces de prendre part aux activités des institutions internationales serait de mandater des représentants dans le cadre même de la délégation canadienne³⁹.

37. Voir *Fédéralisme et relations internationales* (1968), 68 pp.

38. *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation* (1968), 75 pp.

39. *Op. cit. supra*, note 37, pp. 9, 11 et 12, 16 et 19.

Au sujet de la participation des provinces à des institutions internationales comme l'UNESCO ou l'O.I.T., le gouvernement fédéral proposait que les gouvernements provinciaux fussent informés des activités de ces institutions afin d'être en mesure de bénéficier des travaux qui y étaient accomplis. En outre, en vue d'un accord avec les provinces, celles-ci devaient être consultées lorsque des questions touchaient leur sphère de compétence, permettant ainsi au gouvernement fédéral de ratifier des conventions signées dans cette sphère. La consultation et la coopération devaient être favorisées également dans les champs de compétence législative concurrente, comme l'agriculture et l'immigration. Dans le domaine du commerce, la même démarche devait être poursuivie en s'assurant au surplus que les autorités des deux ordres de gouvernement coordonnent les activités de leurs diverses délégations à l'étranger⁴⁰. En matière de relations culturelles, le gouvernement fédéral devait s'assurer que les intérêts divers des provinces et des différents groupes linguistiques étaient préservés et pris en considération⁴¹.

Le second livre blanc fut publié après la participation du Québec à la Conférence de Libreville⁴². L'auteur de ce document s'attachait à définir une forme de participation des provinces aux conférences internationales sur l'éducation qui ne menacerait pas la suprématie du gouvernement fédéral dans le domaine des relations étrangères. Ce document était décrit comme un supplément au précédent. Après avoir réaffirmé un certain nombre de principes concernant l'indivisibilité des relations étrangères et le maintien de l'unité canadienne, il rejetait la division des affaires internationales entre les questions relevant du domaine technique et celles appartenant au domaine politique, et conséquemment concluait qu'il ne saurait y avoir qu'une seule délégation à ces conférences s'exprimant, agissant et votant au nom du Canada. Toutefois, il laissait entrevoir la possibilité que les provinces y fussent représentées⁴³. Dans le cadre de la Francophonie, le gouvernement fédéral proposait que la délégation canadienne soit habituellement dirigée par un ministre du Québec⁴⁴.

Pour le gouvernement fédéral, il était clair cependant que les fonctionnaires du Québec, membres d'une délégation canadienne, parleraient en tant que représentants du Canada et non comme fonctionnaires

40. *Id.*, p. 37.

41. *Id.*, p. 43.

42. On a vu plus haut que cette participation du Québec avait suscité une controverse entre les gouvernements fédéral et québécois.

43. *Op. cit. supra*, note 38, pp. 9-10, 12, 33.

44. *Id.*, p. 24.

délégués du Québec. Le gouvernement fédéral était prêt à discuter avec le Québec des moyens d'améliorer la composition et l'efficacité du travail de la délégation que celui-ci enverrait à des conférences internationales, particulièrement celles portant sur des matières qui intéressaient le Québec. Enfin, il semblait que le gouvernement fédéral accepterait d'adopter une position plus flexible sur la question d'une participation des provinces dans les affaires extérieures pour autant que les provinces seraient disposées à reconnaître au gouvernement fédéral la prééminence dans ce domaine⁴⁵.

Le Québec demeurait insatisfait de ces propositions; il lui appartenait donc de préciser sa position à l'égard de sa représentation dans les institutions internationales.

b) Propositions du Québec en matière de représentation internationale

En février 1969, avant la seconde d'une série de conférences constitutionnelles fédérales-provinciales⁴⁶, la délégation du Québec déposa un document destiné au comité de fonctionnaires chargé de la préparer, intitulé *Document de travail sur les relations avec l'étranger*⁴⁷. Ce document clarifiait la position du Québec quant au rôle que celui-ci souhaitait jouer dans les conférences et organisations internationales traitant de sujets de compétence provinciale.

Une année auparavant, au moment de la première conférence constitutionnelle, deux mémoires plus généraux du gouvernement du Québec avaient exprimé des exigences constitutionnelles fermes en matière internationale⁴⁸. Ils présentaient une argumentation juridique

en faveur de la reconnaissance d'une personnalité internationale partielle au profit du Québec. Ils prônaient la nécessité pour le Québec de s'intéresser aux travaux de certaines institutions internationales traitant d'éducation, de recherche, de culture, de santé, de travail et de la technologie en général, domaines relevant de sa compétence constitutionnelle; ils proposaient que soit reconnue aux provinces la possibilité de participer aux conférences et organisations internationales soit en tant que composante de la délégation canadienne, soit sans l'intermédiaire de celle-ci lorsque la Fédération s'abstiendrait de participer à des forums ayant pour objet des catégories de sujets relevant de la compétence provinciale⁴⁹. Ces documents mettaient donc de l'avant une série de propositions qui faisaient preuve, selon certains auteurs, d'une grande modération⁵⁰.

Le *Document de travail sur les relations avec l'étranger* offre quelques autres exemples de solutions. En substance, le Québec aimerait envoyer ses propres délégations, dirigées soit par son ministre responsable ou son représentant, à des organisations et conférences internationales; durant les sessions, la délégation du Québec joindrait ses forces à celles des délégations des autres provinces pour former la délégation de la Fédération; la présence du Québec serait clairement identifiée par un drapeau, etc. Dans les matières de compétence provinciale exclusive, le Québec aurait un droit de vote distinct et, dans l'hypothèse où la délégation canadienne ne disposerait que d'un seul vote, en cas de désaccord entre les provinces, le représentant canadien s'abstiendrait de voter. Le ministre du Québec serait président ou coprésident de la délégation canadienne et signerait tous les documents pour le Québec. Si le gouvernement fédéral recevait une invitation à participer à de telles conférences, il la ferait parvenir aux provinces concernées⁵¹. L'un des mémoires de 1968 proposait la création de mécanismes destinés à assurer cette coordination et à arbitrer les conflits qui pourraient poindre au sujet de ces questions⁵².

45. *Op. cit. supra*, note 37, p. 16, et note 38, p. 8.

46. Il faut préciser que ces conférences constitutionnelles devaient aboutir à un échec au sujet de cinq projets d'articles sur les relations internationales destinés à être inclus dans la Charte constitutionnelle proposée à la Conférence de Victoria, tenue en juin 1971. Ces articles reprenaient en substance le contenu des deux livres blancs fédéraux sur les relations internationales.

47. Voir MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, *Document de travail sur les relations avec l'étranger*, Notes préparées à l'intention du comité permanent des fonctionnaires de la Conférence constitutionnelle, le 5 février 1969.

48. Voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire sur la question constitutionnelle* (présenté à la Conférence intergouvernementale canadienne, 5-7 février 1968), publié dans les *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 3^e session, 28^e Législature, vol. 7, n° 22-A, le 28 mars 1968; MINISTÈRE DES AFFAIRES

INTERGOUVERNEMENTALES, *Document de travail: Propositions pour la révision constitutionnelle* (présentées par la délégation du Québec au comité permanent des fonctionnaires de la Conférence constitutionnelle le 24 juillet 1968).

49. Voir *Document de travail, supra*, note 48, p. 39; *Mémoire sur la question constitutionnelle, supra*, note 48, p. 42. Un des livres blancs allait dans le sens contraire, voir *supra*, note 37, pp. 10 et 34.

50. Voir notamment L. SABOURIN, *Canadian Federalism and International Organizations: A Focus on Québec* (1971), p. 290; M. TORELLI, « Les relations extérieures du Québec », (1970) 16 *A.F.D.I.* 275, pp. 296-298.

51. Voir *Document de travail, supra*, note 47, p. 28.

52. Voir *Document de travail, supra*, note 48, p. 40.

Plus tard, en 1978, un document gouvernemental présentait les positions constitutionnelles du Québec depuis 1900⁵³. Selon ce document, la faculté de négocier et de conclure des ententes dans les domaines relevant de la compétence du Québec devrait être officiellement reconnue, de même que son droit de participer pleinement, selon des modalités à déterminer, aux conférences internationales touchant pareils domaines⁵⁴.

Au terme de cette première partie, nous pouvons conclure que la pratique des gouvernements fédéral et québécois ainsi que les politiques québécoises reconnaissent la capacité internationale de représentation du Québec auprès de certaines conférences et organisations internationales. Il s'agit d'examiner la validité de cette conclusion par l'étude de la représentation internationale au regard de la théorie juridique.

II. — ASPECTS JURIDIQUES DE LA REPRÉSENTATION INTERNATIONALE

L'étude de la représentation du Québec auprès d'institutions internationales nous amène nécessairement à aborder la question du statut des membres. En effet, puisqu'il existe différentes catégories de membres au sein des institutions internationales, il faut que le Québec ait choisi d'en devenir membre sous une forme ou sous une autre pour qu'il y soit représenté. Or, le Québec, État fédéré, peut-il prétendre à toutes les formes de représentation possible? Cette question en appelle une autre: pour être membre d'une institution internationale, il faut posséder la capacité internationale d'y être représenté; qu'en est-il du Québec?

Nous circonscrivons donc les notions de membre et de représentation (A) ainsi que de capacité internationale afin de déterminer dans quelle mesure elles s'appliquent au Québec (B). Enfin, nous examinerons si les mécanismes mis en place en vue d'assurer la représentation du Québec sont conséquents avec sa capacité internationale (C).

A. — Distinctions théoriques

Il y a des distinctions à établir entre la notion de membre (1) et la notion de représentation (2). En effet, la présence du Québec dans une institution internationale n'entraîne pas nécessairement son droit d'en être membre.

53. Voir MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, *supra*, note 11.

54. *Id.*, p. 26.

1. — Distinctions relatives à la notion de membre

Il y a des distinctions à faire concernant la notion de membre selon que l'on s'attache à examiner le statut du membre de l'institution internationale (a) ou la nature juridique de ce membre (b).

a) Catégories de membres

Trois catégories principales de membres existent dans les institutions internationales: les membres pléniers, les membres associés et les observateurs.

Les membres pléniers jouissent de la totalité des droits inclus dans l'acte constitutif et les règlements de l'institution internationale⁵⁵. On distingue généralement deux catégories de membres pléniers: les membres originaires et les membres nouveaux. Les membres originaires sont ceux qui ont signé et ratifié, à la date de son entrée en vigueur, la convention instaurant l'institution internationale⁵⁶. Les membres nouveaux sont *a contrario* ceux qui y ont adhéré ultérieurement⁵⁷.

La qualité de membre associé a une portée variable selon les diverses institutions existantes⁵⁸. Généralement, ces membres jouissent de droits limités: ils participent sans droit de vote et n'exercent aucune fonction de responsabilité⁵⁹.

Le statut d'observateur, d'un caractère purement consultatif, est beaucoup plus fréquent que celui d'associé. Néanmoins, ce mode de représentation résulte rarement de dispositions expresses de l'acte constitutif de l'institution internationale; il est plutôt issu de la pratique⁶⁰. Les membres observateurs ont certaines caractéristiques en commun: ils ont le droit de participer à certains débats de la conférence ou de l'assemblée plénières et de certains organes de l'institution; parfois, ils ont le droit de

55. Voir D.W. BOWETT, *The Law of International Institutions* (1982), p. 383; C. PHILIP, « Une typologie des statuts de membres dans les organisations internationales », (1984) 1 *R.Q.D.I.* 45.

56. Voir H.G. SCHERMERS, *International Institutional Law* (2^e éd., 1980), p. 34.

57. Voir C. DICKINSON, *Equality of States in International Law* (1920), pp. 281-282; S. BASTID, « Organisation internationale. Principes communs », (1974) 24 *Juris-classeurs*, fasc. 112, p. 9.

58. Voir REUTER et COMBACAU, *op. cit. supra*, note 5, p. 301.

59. Voir C.-A. COLLIARD, *Institutions internationales* (5^e éd., 1969), pp. 582 et ss.; BASTID, *op. cit. supra*, note 57; SCHERMERS, *op. cit. supra*, note 56, p. 92.

60. Voir SCHERMERS, *op. cit. supra*, note 56, 1^{re} éd., vol. 1^{er}, pp. 26 et 69.

participer aux travaux des commissions⁶¹. Dans les deux cas, les membres observateurs ont la possibilité de prendre la parole, avec la permission du président, sans pour autant pouvoir voter. Ce mode de représentation est avant tout instauré pour faire en sorte que des corps politiques autres que les États puissent participer aux activités des institutions internationales⁶².

Notons en dernier lieu que les membres d'une institution internationale peuvent établir, selon les règles pertinentes de l'acte constitutif de l'institution, une délégation permanente auprès de celle-ci⁶³.

b) Nature juridique du membre

Sous un autre angle, on peut regrouper sous deux catégories principales les membres des institutions internationales : les États souverains et les « sujets dérivés » du droit international⁶⁴.

Les États ont généralement le statut de membre plénier originaire ou nouveau. Cependant, nous pouvons nous interroger sur les conditions auxquelles doivent souscrire les États fédéraux pour être membres des institutions internationales et sur les modes de représentation auxquels ils peuvent prétendre dans ces institutions.

L'État fédéral est reconnu classiquement comme le seul titulaire du *jus tractatum* et du *jus legationis*⁶⁵. La règle générale serait donc que lui

61. *Id.*, p. 92.

62. Le recours au statut d'observateur est couramment utilisé au sein de la famille onusienne. Voir notamment REUTER et COMBACAU, *op. cit. supra*, note 5, pp. 105, 300-301 et 351.

63. Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales universelles, dans *Recueil juridique des Nations Unies* (1975), pp. 87-114. Cette convention n'est toujours pas en vigueur. La raison réside sans doute en ce que plusieurs États de siège opposent de sérieuses objections à son entrée en vigueur ; voir aussi SCHERMERS, *op. cit. supra*, note 56, p. 910.

64. Les « sujets dérivés » du droit international, tels que les organisations internationales et les particuliers, tiennent leurs origines et leurs compétences de la volonté des États. Au contraire, les États sont des « sujets nécessaires » en ce qu'ils constituent les sujets originaires du droit international. Voir H. MOSLER, « Réflexions sur la personnalité juridique en droit international public », dans *Mélanges offerts à Henri Rolin* (1964), p. 242 ; C. BEREZOWSKI, « Les sujets non souverains du droit international », (1938) 65 *R.C.A.D.I.* 5, p. 8 ; C. PHILIP, *loc. cit. supra*, note 55, pp. 55 et ss ; BROSSARD, PATRY et WEISER, *op. cit. supra*, note 6, p. 112.

65. *Comp.* les projets d'articles de la Commission du droit international soumis à la Conférence de Vienne sur le droit des traités proposant de reconnaître la capacité des États fédérés de conclure des traités. Voir *A. Comm. D.I.* 1962, vol. 2, p. 179, et 1965, vol. 1^{er}, p. 305.

seul peut adhérer à une institution internationale et y être représenté. Néanmoins, devant la nécessité d'admettre d'autres sujets de droit, la règle a quelque peu perdu de sa rigidité. En effet, la pratique permet d'observer que peuvent exister des cas particuliers : par exemple les territoires non autonomes dans l'U.P.U.⁶⁶ et l'U.I.T.⁶⁷ ; les deux Républiques fédérées soviétiques au sein de la famille onusienne⁶⁸ et le Québec à l'Agence de coopération culturelle et technique⁶⁹. C'est pourquoi, si des modalités sont convenues entre les deux ordres de gouvernement de la Fédération canadienne et les États membres de l'organisation considérée, il est concevable juridiquement que le Québec puisse être admis comme membre de celle-ci et y être représenté. Toutefois, on constate que le gouvernement fédéral, craignant une scission au sein de la Fédération, n'accepte qu'exceptionnellement que cette possibilité devienne effective⁷⁰. En fait, il a résisté par tous les moyens possibles, ne s'inclinant *in extremis* que devant l'opinion de la France et des États africains. En outre, certains États unitaires voient d'un « mauvais œil » qu'un État fédéral, profitant de sa structure interne, puisse bénéficier de plusieurs votes⁷¹.

2. — Modes de représentation

Maintes institutions internationales influent sur l'activité législative des États du seul fait que ceux-ci participent à leurs activités. Ainsi,

66. Voir U.P.U., art. 2. Parmi les membres de l'U.P.U., on retrouve, quatre groupes de territoires non autonomes qui sont membres pléniers de l'Organisation. Il s'agit des territoires d'outre-mer de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des États-Unis.

67. Jusqu'en 1975, l'U.I.T. incluait, parmi ses membres, six groupes de territoires non autonomes ayant le statut de membres distincts. Il s'agissait de la Rhodésie du Sud et des territoires d'outre-mer de la France, du Portugal, de l'Espagne, du Royaume-Uni et des États-Unis.

68. Voir H.-J. UNOPU, « International Legal Personality of the Union Republics of USSR », (1975) 24 *J.C.L.Q.*, 811.

69. Le Québec est devenu « Gouvernement participant » de l'A.C.C.T. en vertu de la Charte de l'Agence, art. 3, § 3.

70. Voir l'intervention du délégué du Canada à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, 1^{re} session (Vienne, 26 mars-24 mai 1968), Doc. N.U. A/CONF. 39/11, p. 68 et 2^e session (9 avril-22 mai 1969), Doc. N.U. A/CONF. 39/11 Add. 1, p. 6, n° 40. Le texte de cet intervention est reproduit dans « Canadian Practice in International Law during 1969 », (1970) 8 *A.C.D.I.* 363-366.

71. Voir l'intervention du délégué italien, M. Maresca, à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Doc. N.U. A/CONF. 39/SR7, 28 avril 1969, p. 24.

l'interpénétration de l'ordre international et de l'ordre interne atténue le cloisonnement existant entre les compétences interne et externe d'un État. Dans le cadre de la Fédération canadienne, ce phénomène peut avoir des répercussions importantes sur les domaines de compétence législative du Québec, d'où l'intérêt de connaître les possibilités et les modalités de sa représentation auprès des institutions internationales.

Il y a deux modes principaux de représentation possible pour le Québec au sein des institutions internationales : la représentation distincte (a) et la représentation commune (b).

a) Représentation distincte du Québec

Nous entendons par représentation distincte du Québec la présence physique permanente ou ponctuelle du Québec par le moyen d'une délégation composée exclusivement de ses représentants et dotée d'un pouvoir de décision autonome au sein d'une institution donnée et de ses organes.

La représentation distincte du Québec dans les conférences et organisations internationales est soumise à des conditions préalables (1) et à des conditions matérielles (2).

1) Conditions *sine qua non*

Il y a des conditions préalables auxquelles le Québec doit satisfaire s'il veut jouir d'une représentation distincte dans des organisations ou des conférences internationales. Une partie de ces conditions se rattachent à la Fédération canadienne tandis que les autres ressortissent aux institutions elles-mêmes.

En ce qui a trait à la Fédération canadienne, le Québec doit être titulaire d'une capacité internationale l'habilitant à conclure des accords et à être représenté pour tout ce qui concerne les catégories de sujets relevant de sa compétence exclusive ou concurrente⁷². En ce qui touche aux institutions internationales, il faut établir une distinction entre les

72. Les actes constitutifs de plusieurs organisations internationales requièrent que les candidats qui désirent devenir membres de l'organisation se conforment aux dispositions pertinentes de leur constitution. Voir la Charte de l'ONU, art. 110; O.M.S., articles 4 et 5, Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.), art. 21; O.C.D.E., art. 14; Organisation des États américains (O.E.A.), art. 108.

institutions de nature politique et militaire, et les institutions de nature technique⁷³.

Dans l'état actuel du droit, la représentation distincte du Québec dans des organisations internationales de nature politique telles que l'ONU ou militaire telles que l'OTAN ou le Commandement de défense aérienne de l'Amérique du Nord (N.O.R.A.D.), paraît fort improbable⁷⁴. Trois causes principales peuvent être identifiées : 1) l'acte constitutif de ces institutions restreint généralement l'admission aux seuls États souverains ; 2) le *jus belli* relève de l'État fédéral ; et 3) les questions de sécurité nationale et de défense relèvent de l'État fédéral⁷⁵. Toutefois, cette impossibilité n'exclut nullement une représentation à l'intérieur de la délégation canadienne⁷⁶.

Quant aux institutions internationales de nature technique telles que les Institutions spécialisées de l'ONU, leurs critères d'admission sont moins difficiles à satisfaire que ceux des institutions de nature politique et militaire. En effet, la souveraineté des corps politiques qui désirent y être représentés n'est plus une condition nécessaire⁷⁷. De plus, leurs objectifs font preuve de plus de précision. En fait, dans l'appréciation d'une demande d'admission, le statut global du Québec sera examiné plutôt que sa capacité internationale à exercer le *jus tractatum* et le *jus legationis*⁷⁸. Il est donc envisageable juridiquement que le Québec puisse y être représenté distinctement s'il satisfait à un certain nombre d'exigences.

Par ailleurs, malgré leur degré de précision, les objectifs des différentes organisations internationales constituent une limite à la représentation distincte du Québec. En effet, les objectifs de l'organisation internationale où il désire être représenté doivent porter sur des « catégories de sujets » qui relèvent de sa sphère de compétence constitutionnelle⁷⁹. Dans l'hy-

73. Voir J. BASSO, « Organisations internationales. Tableau des organisations », (1974) 24 *Jurisclassers*, fasc. 111, pp. 1-5.

74. Voir M. VIRALLY, *L'organisation mondiale* (1972), p. 26.

75. Voir l'article 91 du *British North America Act 1867* *infra*, note 79, et la *Loi sur les mesures de guerres*, S.R.C. 1970, c. S-2.

76. Voir SCHERMERS, *op. cit. supra*, note 56, p. 117.

77. Voir D.W. BOWETT, *op. cit. supra*, note 55, p. 385.

78. Voir P. REUTER, *Institutions internationales* (8^e éd., 1975), pp. 245-249.

79. Les deux lois fondamentales du Canada ont été votées par le Parlement de Westminster. Il s'agit du *British North America Act 1867*, 30-31 Vict., c. 3 (R.-U.) (ci-après dénommé « B.N.A. Act ») et le *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (R.-U.) ; pour la jurisprudence, voir *Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario*, [1937] A.C. 326, 3 Omlsted 180 (ci-après dénommé « l'affaire des Conventions sur le travail », reproduit en version française dans MORIN, RIGALDIES et TURP, *op. cit. supra*, note 10, t. II, p. 577.

pothèse contraire, la représentation serait invalide en raison de la répartition des compétences⁸⁰.

Théoriquement, la représentation distincte du Québec dans les conférences internationales amène le même type de difficultés juridiques que celles qui se posent pour les organisations internationales. Les conditions sine qua non qui rendent possible une telle représentation sont principalement de deux ordres : les buts poursuivis par la conférence doivent viser des domaines relevant de la sphère de compétence du Québec⁸¹ ; les structures des conférences existantes doivent être ouvertes aux non-membres⁸².

Somme toute, la condition majeure d'une représentation distincte du Québec auprès des institutions internationales réside essentiellement dans l'aménagement qui doit intervenir entre lui et le gouvernement fédéral. Un problème pourrait alors se poser : la nomination des représentants du Québec. En effet, la nomination d'un représentant permanent à une conférence ou une organisation internationales peut être assimilée à celle d'un ambassadeur⁸³, laquelle constitue un acte que seuls, en principe, les États souverains peuvent accomplir ; elle incomberait donc à l'État fédéral. Sur le plan pratique toutefois, il y aurait lieu d'instaurer un mécanisme de nomination qui accorderait un poids prépondérant aux nominations proposées par le Québec.

80. Voir les articles 91 et 92 du *B.N.A. Act* ; voir aussi *In re Regulation and Control of Radiocommunication in Canada*, [1932] A.C. 304, 3 Olmsted 18, reproduit en version française dans MARX, *op. cit. supra*, note 79, aux pp. 441-446 ; *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54, 3 Olmsted 709.

81. Voir l'article 92 du *B.N.A. Act* qui traite des pouvoirs exclusifs des provinces.

82. À titre d'illustration, des organisations « fermées » telles que l'O.U.A. ou la Ligue Arabe pourraient difficilement accepter d'autres États parmi leurs membres actuels dans la mesure où tous les candidats recherchés par ces organisations sont déjà membres de celles-ci ; il en irait différemment pour le *Commonwealth* où la détermination géographique est quasi impossible. Dans des organisations fonctionnelles telles que l'O.P.E.P., il n'en irait pas différemment, dans la mesure où le Québec n'est pas un pays exportateur de pétrole et n'a pas un système politique comparable à celui des membres actuels. Voir TRUDEAU, *loc. cit. supra*, note 6, p. 256 ; SCHERMERS, *op. cit. supra*, note 56, p. 117 ; G. SCHWARZENBERGER, *International Law as Applied by International Courts and Tribunals* (1976), vol. III, p. 6.

83. À telle enseigne que les privilèges et immunités qui sont conférés par l'État de siège aux représentants permanents auprès d'une organisation internationale sont similaires à ceux dont bénéficient les ambassadeurs en poste à l'étranger. Voir L. GROSS, « Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations », (1962) 16 *Int. Org.* 483 ; L. SABOURIN, « La participation des provinces canadiennes dans les organisations internationales », (1965) 3 *A.C.D.I.* 73, p. 88.

Quant aux objections pouvant surgir relativement à une représentation distincte du Québec auprès de ces institutions internationales, elles seraient de deux ordres. La première objection pourrait provenir des États unitaires qui considéreraient que les États fédératifs bénéficieraient de la sorte d'une influence accrue dans les activités de ces institutions par l'obtention d'un plus grand nombre de voix⁸⁴. La seconde objection pourrait être à l'effet qu'une représentation distincte des États fédérés, si elle devait être généralisée, engendrerait une augmentation considérable du nombre des membres dans les institutions internationales, ce qui aurait pour effet d'appesantir ces institutions, voire d'amoindrir leur efficacité.

À supposer maintenant que toutes ces difficultés ont été surmontées, quelles sont les conditions matérielles qui doivent être remplies par le Québec pour que sa représentation distincte dans des institutions internationales s'avère possible ?

2) Conditions matérielles

La représentation distincte du Québec dans les institutions internationales est soumise à des conditions d'admission et à des règles de pratique.

En général, les conditions d'admission seront les mêmes, que le Québec soit admis en tant que membre originaire ou membre nouveau. Toutefois, certaines organisations internationales établissent des exigences particulières sur la base d'une telle distinction⁸⁵. Un auteur souligne que cette distinction s'avère rarement pertinente puisque les droits et obligations du membre ordinaire ne diffèrent en rien de ceux du membre qui est admis plus tard⁸⁶ ; un autre auteur discerne pourtant une différence fondamentale entre les membres originaires et les nouveaux⁸⁷. Ce dernier point de vue est particulièrement justifié dans le cas des Institutions spécialisées onusiennes, intéressantes à plus d'un égard pour le Québec puisqu'elles ont des objets relevant, en général, de la sphère de compétence exclusive ou concurrente des provinces canadiennes. En effet, les conditions d'admission différeront selon que l'État est membre ou non de l'ONU⁸⁸.

84. Voir *supra*, note 71.

85. Voir O.A.A., art. 2 ; F.M.I., art. 2 ; BIRD, art. 2 ; IATA, art. 4.

86. Voir SCHERMERS, *op. cit. supra*, note 56, pp. 44 et ss.

87. Voir BOWETT, *op. cit. supra*, note 55, p. 118.

88. Les membres de l'ONU sont admis de plein droit aux Institutions spécialisées en faisant parvenir au Secrétaire général ou au Directeur général de l'institution concernée leur ratification de la convention en cause. Voir BOWETT, *op. cit. supra*, note 55, p. 119.

Puisque le Québec n'est pas membre de l'ONU, il devrait se soumettre à des conditions particulières.

Relativement à l'admission à titre de membre plénier, le Québec devrait soumettre sa demande d'admission au vote de la conférence ou de l'assemblée plénières de l'institution visée⁸⁹. Toutefois, la demande d'admission est soumise, avant qu'elle ne soit présentée à la conférence générale ou à l'assemblée plénière, à certaines étapes qui varient d'une institution à l'autre⁹⁰.

Selon les règles de pratique de plusieurs institutions internationales, la qualité de membre plénier ne peut être dévolue qu'à un État, un État souverain plus précisément. Cette notion revêt diverses acceptions en droit international et en droit constitutionnel ainsi que dans la pratique suivie par les diverses institutions internationales⁹¹. Qu'en est-il du Québec en tant qu'État fédéré?

Certaines Institutions spécialisées acceptent des membres associés en leur sein. L'admission du Québec à ce titre suivrait une procédure semblable à celle qui prévaut dans le cas d'une demande d'admission comme membre plénier, à cette différence près que la demande doit être soumise par un État membre de l'Institution ou « une autre autorité ayant la responsabilité des relations internationales du demandeur⁹² ». La représentation du Québec à ce titre ne serait pas sujette aux objections précédentes puisqu'il ne jouirait pas du droit de vote lors des délibérations. Par conséquent, le statut de membre associé serait plus accessible au Québec que le statut de membre plénier⁹³.

Le statut d'observateur est, en général, octroyé par la voie d'un accord. Mais un tel accord n'existe pas toujours. En particulier, les observateurs d'un État qui n'est pas membre de l'ONU sont souvent

89. UNESCO, art. 2.2; O.I.T., art. 1.4 et le règlement 28.6 de la Conférence internationale du Travail; O.M.S., art. 6. Voir TRUDEAU, *loc. cit. supra*, note 6, p. 259.

90. UNESCO, art. 2.2; O.I.T., art. 1.4 et 28.2, 28.3, 28.4, 28.5 des règlements de la Conférence internationale du Travail; art. 11.4 des règlements intérieurs de l'assemblée de l'OMS. Voir aussi TRUDEAU, *loc. cit. supra*, note 6, pp. 259-260.

91. Voir R. COHEN, « The Concept of Statehood in United Nations Practice », (1960-1961) 109 *Univ. of Pennsylvania L.R.*, 1127, pp. 1156-1161.

92. Voir notamment l'article 113 des règlements intérieurs de l'Assemblée de l'O.M.S.

93. Voir notamment TRUDEAU, *loc. cit. supra*, note 6, pp. 260-261 et K.W. DAM, « International Aspects of Federalism », dans D.P. CURRIE, *Federalism and the New Nations of Africa* (1964), à la p. 365, qui considèrent que ce mode de représentation serait tout à fait approprié dans le cas des États fédérés qui jouissent d'une capacité juridique internationale, puisqu'il s'inscrit dans les structures existantes.

admis sur une base *ad hoc* au sein des institutions spécialisées, sans que soient précisées les pouvoirs qui leur sont attribués⁹⁴. Cette forme de représentation pourrait donc être utilisée par le Québec.

Le critère d'« autonomie⁹⁵ » semble être un facteur déterminant dans l'évaluation de l'admission comme membre d'une organisation⁹⁶. D'autres critères secondaires viennent s'y greffer, notamment l'impossibilité de jouir d'une représentation internationale et l'opportunisme politique⁹⁷. L'apport du candidat à l'institution paraît être un second critère d'importance⁹⁸. Enfin, la nécessité d'en arriver à une représentation la plus large possible semble avoir été un critère important même si, lors de l'admission, un membre ne possédait pas tous les éléments constitutifs de l'État⁹⁹.

Ainsi l'application des règles de pratique et les critères effectivement retenus par les institutions internationales sont-ils variables, sujets à une

94. Voir SCHERMERS, *op. cit. supra*, note 56, p. 99.

95. C'est à dessein que nous utilisons ce terme puisque, comme le précise le P^r J.-Y. Morin : « Dans son acception moderne, [la souveraineté] désigne la condition des entités étatiques qui ne sont sujettes à aucune autorité semblable à la leur, c'est-à-dire à aucun autre État, et qui, de ce fait, sont aptes à déterminer elles-mêmes, dans les limites prescrites par le droit international, l'étendue des compétences qu'elles entendent exercer. Il s'agit là, pour ainsi dire, d'un attribut *qualitatif*, résultant d'une faculté exercée effectivement, reconnue par les autres États souverains, plutôt que d'un phénomène *quantitatif* résultant du nombre ou de l'importance des compétences exercées. En d'autres termes, il n'y a pas de degré dans la souveraineté : un État est souverain ou ne l'est pas et l'on ne saurait aujourd'hui parler d'États « demi-souverains » que par image. S'il s'agit de décrire la condition d'une collectivité dotée d'un gouvernement et exerçant un certain nombre de compétences, lesquelles sont déterminées par un organe constituant auquel sont subordonnés l'État fédéral et les États membres, on parlera d'*autonomie*, notion propre à recouvrir des réalités politiques et juridiques fort diverses, selon l'étendue des compétences attribuées ». Voir J.-Y. MORIN, *loc. cit. supra*, note 11, pp. 176-177.

96. L'Inde et les Philippines devinrent membre de l'ONU respectivement le 30 octobre 1945 et le 24 octobre 1945. Pourtant, elles n'obtinrent leur indépendance qu'ultérieurement (l'Inde, le 14 août 1947, et les Philippines, le 4 juillet 1946).

97. Le cas bien connu des Républiques fédérées soviétiques d'Ukraine et de Biélorussie qui sont toutes deux membres de l'ONU et de plusieurs institutions spécialisées. Voir K. NAGY, *The Admission of Non-Recognized States into International Organizations. Questions of International Law* (1970), p. 129-145.

98. À titre d'exemple, des « micro-États » tels que le Liechtenstein et San Marino sont parties au Statut de la C.I.J.

99. À titre d'exemple, au cours des délibérations à l'UNESCO sur l'admission de la République fédérale d'Allemagne, du Japon, et du Viêt-Nam du Sud, certaines délégations ont prôné les avantages d'une participation élargie. Voir REUTER, *op. cit. supra*, note 78, pp. 246 et ss.

interprétation discrétionnaire, parfois extensive, et non toujours conformes aux règles juridiques édictées par leur acte constitutif¹⁰⁰. Par conséquent, il est possible juridiquement que le Québec, dans la mesure où il possède la capacité internationale, puisse être admis comme membre distinct dans certaines institutions internationales.

b) Représentation commune

Nous entendons par représentation commune la présence physique permanente ou ponctuelle de la Fédération canadienne par le moyen d'une délégation unique composée de représentants des provinces et de l'État fédéral, et dotée d'un pouvoir de décision autonome au sein d'une institution donnée et de ses organes, lequel est déterminé par un mécanisme interne de consultation et de coordination.

Cette représentation est soumise à des conditions préalables (1) et se présente systématiquement sous des modes principaux (2).

1) Conditions préalables

Contrairement à la représentation distincte, cette forme de représentation ne modifie en aucune façon le nombre de votes dans les conférences et les organisations internationales. Par conséquent, les difficultés résident dans « l'aménagement et l'articulation de ce mode » en fonction des pouvoirs reconnus à chacun des deux ordres de gouvernement¹⁰¹. Cela nécessite, en effet, l'instauration d'un mécanisme de consultation et de nomination établi de concert par les deux ordres de gouvernement permettant aux provinces d'être représentées et de jouer un « rôle efficace » dans le cadre de la délégation de la Fédération¹⁰². Conséquemment, il ne paraît pas essentiel *a priori* que la Constitution canadienne garantisse la capacité de représentation des provinces¹⁰³.

Cependant, ce mode de représentation ne s'appliquerait qu'aux conférences et organisations internationales susceptibles d'intéresser les provinces en raison de leurs buts, lesquels porteraient sur des domaines relevant de leur compétence constitutionnelle exclusive ou concurrente¹⁰⁴.

100. Voir COHEN, *loc. cit. supra*, note 91, pp. 1156-1161; BOWETT, *op. cit. supra*, note 55, p. 385.

101. Voir TRUDEAU, *loc. cit. supra*, note 6, p. 251.

102. *Ibid.*

103. Nous avons vu plus haut que la situation est différente lorsqu'il s'agit de la représentation distincte du Québec.

104. Voir SCHERMERS, *op. cit. supra*, note 56, pp. 118-119.

2) Classification des modes de représentation commune

La représentation commune des provinces et de l'État fédéral se conforme à deux modes principaux : 1) une représentation hétérogène de la Fédération avec une prééminence des provinces ; et 2) une représentation homogène de la Fédération avec prééminence de l'État fédéral.

Le premier type de représentation suppose une seule et même délégation dans laquelle les deux ordres de gouvernement seraient distinctement représentés. La difficulté réside alors dans l'instauration d'un mécanisme de nomination des représentants des provinces. On peut concevoir deux mécanismes afin de la surmonter : soit laisser la représentation au pouvoir discrétionnaire de l'État fédéral, soit mandater une commission formée de représentants des diverses provinces et chargée de procéder à la nomination de leurs délégués¹⁰⁵.

Deux objections peuvent être formulées à l'égard de ce mode de représentation commune : 1) l'augmentation du nombre de délégués dans les institutions internationales ; et 2) une coordination plus difficile de l'activité de la délégation de la Fédération.

Le second type de représentation de la Fédération a été décrit comme étant homogène avec une prééminence de l'État fédéral. Sous cette forme, la délégation de la Fédération présenterait extérieurement un caractère unitaire, mais elle serait dirigée soit par l'État fédéral, soit par un organisme collégial.

Dans l'hypothèse où la délégation de la Fédération serait dirigée par l'État fédéral, deux éventualités seraient envisageables : 1) la représentation de la Fédération tout entière incomberait exclusivement à l'État fédéral ; et 2) l'État fédéral inviterait en certaines circonstances les provinces à tenir un rôle à l'intérieur de la délégation.

Dans l'hypothèse où un organisme assumerait la représentation de la délégation de la Fédération, la délégation serait indifféremment constituée de représentants des deux ordres de gouvernement, un mécanisme étant institué afin de répartir leur nombre selon que les domaines relèveraient de la compétence exclusive ou concurrente de l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement, ou selon que l'objet de la conférence ou de l'activité de l'organisation serait d'un intérêt particulier pour les provinces. Cependant, dans l'éventualité où un désaccord surviendrait entre les représentants des deux ordres de gouvernement relativement à une décision à prendre, l'État fédéral jouirait d'un poids décisionnel prépondérant¹⁰⁶.

105. Sur toute cette question, voir TRUDEAU, *loc. cit. supra*, note 6, pp. 270 et ss.

106. *Ibid.*

Enfin, toutes ces formes de représentation nécessiteraient la création d'un secrétariat permanent qui aurait pour fonction d'assurer le soutien logistique des délégations de la Fédération.

Nous pouvons donc conclure que la représentation du Québec auprès de certaines institutions internationales à titre d'observateur, de membre associé et de membre plénier est juridiquement possible. En outre, la représentation à titre distinct du Québec au sein des institutions internationales est juridiquement possible, à l'intérieur de la délégation canadienne, auprès des institutions qui s'y montreraient favorables.

La difficulté réside ultimement dans la forme et les modalités que nécessiteront cette représentation. Il va de soi que, considérant la position du gouvernement fédéral, le rapport demeure toujours inversement proportionnel entre le degré d'autonomie de la représentation du Québec et la possibilité de la voir se concrétiser.

Mais quelle est la capacité du Québec de jouir de la représentation auprès des institutions internationales ?

B. — Capacité de représentation du Québec au regard du droit international et du droit canadien

L'affirmation selon laquelle la volonté du Québec de nouer des relations avec le monde extérieur ne serait que le prolongement de son autonomie interne quant aux catégories de sujets relevant de sa compétence constitutionnelle peut sans doute être défendue sur le plan politique¹⁰⁷. Toutefois, sur le plan juridique, on peut s'interroger sur la capacité internationale du Québec, État fédéré, d'être représenté auprès de conférences et d'organisations internationales, et de se comporter à cet égard comme possédant certains des attributs de la personnalité internationale. Il nous faudra donc examiner à la lumière du droit international (1) et du droit canadien (2) si le Québec possède ces attributs.

1. — Droit international et statut de l'État fédéré

Il convient dans un premier temps d'étudier la personnalité internationale de l'État fédéré (a). En effet, de la personnalité internationale dépend la capacité internationale de déléguer des représentants officiels auprès des institutions internationales. En un second temps, il nous

107. Comme nous avons pu le constater précédemment, la même remarque s'applique à la représentation distincte du Québec.

faudra étudier sa capacité d'exercer le *jus tractatum* puisqu'il constitue incontestablement la pierre angulaire sur laquelle repose sa représentation dans les institutions internationales (b).

a) Théorie de la personnalité internationale de l'État fédéré

Dans les différents ordres juridiques nationaux tout comme dans l'ordre juridique international, la personnalité est une institution généralement conçue comme signifiant l'aptitude à être sujet de droits et d'obligations¹⁰⁸.

Le droit international classique fut celui de la société interétatique. L'État, sujet originel de ce droit, possédait la plénitude des compétences et fut, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, le titulaire exclusif de la personnalité internationale. L'État souverain jouissait de trois attributs principaux : 1) le *jus belli*, c'est-à-dire le droit de faire la guerre ; 2) le *jus tractatum*, c'est-à-dire le droit de négocier et de conclure avec des États étrangers ou autres sujets du droit international des traités et accords ; et 3) le *jus legationis*, c'est-à-dire le droit d'être représenté officiellement auprès des autres États, des conférences et des organisations internationales.

Or, depuis la Deuxième Guerre mondiale, la société internationale a connu de profondes transformations : de nouveaux et nombreux acteurs sont apparus. Aujourd'hui, hormis les États, d'autres sujets de droit international possèdent, à des degrés divers, la personnalité internationale¹⁰⁹. Mais que dire des États fédérés ?

Historiquement, on niait que les États fédérés pussent être titulaires de la personnalité internationale. Cette assertion était due à la fois à une erreur de conceptualisation qui confondait souveraineté et personnalité, et à une prémisse erronée selon laquelle la souveraineté est le propre de l'État fédéral.

Selon cette conception, l'État fédéré, entité autonome mais non souveraine¹¹⁰, se voyait dénier toute personnalité internationale. Ce point de vue s'estompait déjà au début du XX^e siècle, alors qu'apparaît la

108. *Dictionnaire de la terminologie du droit international* (1960), p. 447. Voir aussi P. REUTER, *Droit international public* (6^e éd., 1983), p. 176 ; D. CARREAU, *Droit international* (1986), pp. 31 et ss.

109. Voir *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 174, à la p. 178 ; W. FRIEDMAN, *The Changing Structure of International Law* (1964), p. 375.

110. Voir MORIN, *loc. cit. supra*, note 11, p. 176-177.

distinction entre la notion de souveraineté et celle de personnalité¹¹¹. Depuis lors, la doctrine moderne considère que la souveraineté ne constitue plus la « clé » de la personnalité¹¹². Conséquemment, la notion de personnalité est essentiellement variable, susceptible de degrés selon la nature ou l'étendue des droits et devoirs reconnus¹¹³. L'État souverain n'est donc plus nécessairement le seul sujet du droit international¹¹⁴.

La conception juridique classique voulait également que ce fût à l'autorité centrale de la Fédération que revînt la souveraineté externe¹¹⁵. Cela sous-entendait la répartition de la souveraineté interne entre l'autorité centrale et les États membres de la Fédération, tandis que la souveraineté externe était monopolisée par l'autorité centrale. Cette proposition fut la résultante de prémisses douteuses.

En réalité, la souveraineté est une et conséquemment indivisible. Dans une Fédération, elle ne peut être analysée que si l'on tient compte de l'existence de trois ordres juridiques distincts : l'État fédéral, les États membres, l'ordre constitutionnel entier¹¹⁶. C'est dans cet ordre, incarné dans la Fédération, que repose la souveraineté. La Constitution intervient pour répartir les compétences internes et externes de la fédération entre l'État fédéral d'un côté et les États membres de l'autre¹¹⁷. En d'autres termes, la souveraineté dans une Fédération occidentale n'est pas le propre des autorités centrales mais de la Fédération tout entière, qui reçoit sa structure d'un corps constituant auquel participent, dans un quasi-rapport d'égalité, les deux ordres de compétence. Aussi la plupart des auteurs qui ont examiné la question sous l'angle de la théorie du droit ou du droit comparé en viennent-ils à la conclusion qu'il est « tout à fait possible juridiquement que certains États fédérés possèdent la personnalité

111. Voir T.J. LAWRENCE, *The Principles of International Law* (4^e éd., 1910), pp. 61-63.

112. Voir MORIN, *loc. cit. supra*, note 11, p. 175; D.P. O'CONNELL, *International Law* (1965), vol. 1^{er}, p. 91. Pour ces auteurs, ce sont plutôt les faits qui constitueraient des présomptions de la capacité et de la personnalité internationales. Toute la question consiste à savoir si l'entité non souveraine peut se voir reconnaître la capacité qu'elle revendique.

113. Voir *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *supra*, note 109.

114. Voir BEREZOWSKI, *loc. cit. supra*, note 64; MOSLER, *loc. cit. supra*, note 64, p. 228.

115. Voir REUTER et COMBACAU, *op. cit. supra*, note 5, pp. 286 et ss.

116. Voir H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre* (1925), pp. 199 et ss. et, du même auteur, « Die Bundes-execution », dans *Festgabe für Fritz Fleiner* (1927), p. 127, et *Principles of International Law* (1966), p. 260; H.W. STOKE, *The Foreign Relations of the Federal State* (1931), pp. 10 et 21.

117. *Comp. G. SCELLE, Précis du droit des gens* (1932), vol. 1^{er}, *passim*.

internationale¹¹⁸». Cependant cette personnalité ne saurait s'appuyer sur la souveraineté puisque c'est la Fédération tout entière qui en est titulaire; elle devrait plutôt se fonder sur l'idée de compétence, confortée par la reconnaissance des États souverains¹¹⁹.

En conséquence, la négation de la personnalité internationale des États fédérés fut le fruit d'une erreur de conceptualisation qui tendait à rendre identiques les notions de souveraineté et de personnalité internationale. L'État fédéré peut être tenu pour un sujet dérivé du droit international dans la mesure où la constitution le permet et les autres États l'acceptent¹²⁰.

b) Capacité du Québec d'exercer le *jus tractatum*

Le *jus tractatum* constitue essentiellement le pouvoir de se lier par des engagements. L'intérêt du droit de conclure des traités tient à ce que la représentation du Québec auprès d'une institution internationale est principalement déterminée par la possibilité pour celui-ci de ratifier la convention qui l'instaure. Non seulement l'organisation doit agréer la candidature d'un État, mais l'État lui-même doit y souscrire¹²¹. Le *jus tractatum* est donc étroitement lié à la représentation du Québec auprès des institutions internationales.

Afin d'être en mesure d'évaluer la capacité internationale du Québec à exercer le *jus tractatum*, on doit franchir trois étapes : 1^o tout d'abord, examiner la constitution écrite de la Fédération canadienne¹²²; 2^o dans la mesure où cette étape ne s'avère pas concluante, examiner les conventions

118. Voir MORIN, *loc. cit. supra*, note 11, p. 179, et les auteurs auxquels il se réfère à la note 39.

119. Voir I. BERNIER, *International Legal Aspect of Federalism* (1973), *passim* et, du même auteur, « Les Affaires extérieures : La perspective juridique », dans S.M. BECK et I. BERNIER (dir.), *Canada and the New Constitution. The Unfinished Agenda* (1983), vol. 2 p. 189, aux pp. 190 et 201.

120. Voir BERNIER, *op. cit. supra*, note 119, pp. 13 et 31 et, du même auteur, « Les Affaires extérieures : La perspective juridique », dans BECK et BERNIER (dir.), *op. cit. supra*, note 119, à la p. 201.

121. Voir SCHERMERS, *op. cit. supra*, note 56, pp. 53-55; J. GOLD, *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund* (1974), pp. 24-40, 487-494.

122. Le droit international renvoie au droit interne dès qu'il s'agit de déterminer la capacité internationale des États-membres d'une fédération. Voir P. REUTER, « Confédération et fédération : "Vetera et nova" », dans *Mélanges offerts à Charles Rousseau* (1974), p. 212; E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, 1^{re} session (Vienne, 26 mars-24 mai 1968), Doc. N.U. A/Conf. 39/11, p. 73; MOSLER, *loc. cit. supra*, note 64, p. 228.

et la jurisprudence constitutionnelles¹²³; enfin, 3^e si cette démarche s'avère négative, la pratique du Québec et sa reconnaissance par les États tiers nous apporteront des éléments de solution¹²⁴.

2. — Droit canadien et capacité internationale des provinces

Le Canada, ancienne colonie-*dominion*, acquit la personnalité internationale au sein de l'Empire britannique par le moyen de précédents — particulièrement par l'acquisition de la capacité internationale de conclure des traités¹²⁵ —, qui ont été entérinés par la suite par des conventions constitutionnelles (notamment pendant les conférences impériales de 1923 et de 1926) et des lois britanniques. Cette période s'étend de 1871¹²⁶ à 1931¹²⁷.

La question est de savoir si les attributs de la personnalité internationale, plus particulièrement les relations avec l'étranger, ont été entièrement attribués à l'exécutif fédéral ou s'ils ont été partagés entre celui-ci et les exécutifs provinciaux. Tenter d'y répondre, c'est privilégier l'examen des règles écrites de nature constitutionnelle (a) et subsidiairement s'en remettre aux conventions constitutionnelles et à l'interprétation judiciaire (b).

123. Ceci est conforme à la tradition du droit britannique qui a inspiré la Constitution du Canada, ancienne colonie-*dominion* britannique. Voir le préambule du *B.N.A. Act*; *supra*, note 79.

124. Voir MORIN, *loc. cit. supra*, note 11, pages 242 à 275; *Document de travail, supra*, note 47, pages 10 et 20; J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine. Les relations publiques internationales* (1975), p. 638; C. DE VISSCHER, *Théories et réalités du droit international public* (4^e éd., 1970), pp. 319-320; H. THIERRY, J. COMBAU, S. SUR et C. VALLÉE, *Droit international public* (3^e éd., 1981), p. 50.

125. Voir J.-Y. MORIN, « La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé », (1965) 3 *A.C.D.I.* 127, pp. 132 et ss.

126. Date à laquelle le représentant de la Fédération canadienne, recevant les pleins pouvoirs, participe sans intermédiaire à des négociations commerciales « à titre de membre de la délégation présidée par le plénipotentiaire britannique ». Voir MORIN, *loc. cit. supra*, note 11, p. 191. Pour une solution contraire, voir le *Report on the Affairs of British North America from the Earl of Durham, Her Majesty's High Commissioner & c.* (1839); reproduit en version française dans M.-P. HAMEL, *Le rapport Durham* (1948). Celui-ci prônait la subordination la plus parfaite possible des colonies au gouvernement impérial dans leurs rapports avec l'étranger.

127. Voir le *Statut de Westminster*, (1931) 22 *Geo. V.*, c. 4 (R.-U.). Notons que la Fédération canadienne obtint d'être admise, bien qu'elle ne fût pas souveraine, comme membre de la S.D.N. Voir MORIN, *loc. cit. supra*, note 11, p. 189.

a) Loi constitutionnelle de 1867 et répartition des compétences

Selon sa constitution d'inspiration britannique¹²⁸, le Canada est une Fédération. C'est dire qu'est instituée en son sein une répartition des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires entre les organes fédéraux et provinciaux, qui jouissent, les uns et les autres, de l'autonomie complète dans leurs sphères de compétence respectives¹²⁹.

À la tête de l'État fédéral canadien comme à celle de chacune des provinces se trouve la Reine, qui est représentée dans la capitale fédérale par un gouverneur général et dans chacune des capitales provinciales par un lieutenant-gouverneur. C'est à Sa Majesté que revient en droit britannique et en droit canadien l'exercice du *treaty-making power* et du *jus legationis*. Ils appartiennent à la Souveraine puisqu'ils relèvent de la prérogative royale¹³⁰. Dans la pratique constitutionnelle britannique, c'est au pouvoir exécutif, dont la Souveraine est le chef, qu'appartient l'exercice des attributs de la souveraineté¹³¹. L'évolution constitutionnelle fut telle, cependant, que la prérogative royale ne constitue plus aujourd'hui qu'une fiction juridique; au Canada, elle n'a plus de nos jours qu'un caractère nominal et ne s'exerce plus, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que selon l'avis du Cabinet¹³².

La Constitution canadienne comprend de multiples décrets, lettres patentes, précédents, conventions constitutionnelles, décisions judiciaires et lois, dont le *British North America Act* de 1867. Celui-ci est une loi du Parlement de Westminster, adoptée dans le contexte colonial de la deuxième moitié du XIX^e siècle qui déterminait le cadre constitutionnel canadien¹³³. Cette loi ne précise pas quel organe de la Fédération est habilité à exercer les pouvoirs en matière de relations avec l'étranger,

128. Les deux lois constitutionnelles du Canada ont été votées par le Parlement de Westminster. Il s'agit du *B.N.A. Act* et du *Canada Act*, *supra*, note 79.

129. Voir les articles 91 et 92 du *B.N.A. Act*, *supra*, note 79.

130. La prérogative royale constitue le résidu des pouvoirs discrétionnaires du Souverain, dérivés de la *common law*. Voir notamment SÉNAT DU CANADA, *Rapport à l'honorable Président du Sénat par le Conseiller parlementaire* (1939), annexe V; F. CHEVRETTE et H. MARX, *Droit constitutionnel: notes et jurisprudence* (1982), p. 28; A. PATRY, « La capacité internationale des États fédérés », dans BROSSARD, PATRY et WEISER, *op. cit. supra*, note 6, p. 23, à la p. 59.

131. *Id.*, p. 60.

132. Voir MORIN, *loc. cit. supra*, note 11, p. 188 et, du même auteur, *loc. cit. supra*, note 125, pp. 133-134.

133. Voir A.-M. JACOMY-MILLETTE, « Aspects juridiques des activités internationales du Québec », dans PAINCHAUD (dir.), *op. cit. supra*, note 1, p. 515, à la p. 530.

cette activité relevant alors de la Couronne impériale¹³⁴. C'est ainsi qu'en l'absence de dispositions expresses le gouvernement fédéral a souvent excipé de la conception qu'il se faisait du gouverneur général¹³⁵ et de certains articles de cette loi constitutionnelle pour s'arroger le champ des relations avec l'étranger. Il s'agit plus particulièrement des articles 90, 91 et 132.

L'article 132 portait sur la mise en œuvre interne des engagements engendrés par la conclusion des traités de l'Empire, qui relevaient alors de la compétence de la Couronne impériale, c'est-à-dire l'exécutif britannique¹³⁶. La règle qu'il édicte est la seule dans la Constitution écrite où il est question des traités. Son insertion dans le *B.N.A. Act* de 1867 ainsi que l'absence de disposition expresse sur l'exercice des compétences internationales s'expliquent par le statut de colonie-*dominion* du Canada au siècle dernier et par son incapacité sur le plan international¹³⁷. Certains se sont efforcés de démontrer que l'accession de la Fédération canadienne à la souveraineté avait tout simplement eu pour effet de substituer l'État fédéral à l'Empire britannique, du moins en ce qui concerne le *treaty-making power*. Cette substitution conférerait à l'État fédéral le pouvoir législatif de mettre en œuvre tous les traités internationaux, même s'il devait pour ce faire empiéter sur les domaines de compétence exclusive des provinces. Or, cet article est tombé en désuétude après les conférences impériales de 1923 et de 1926, ce que confirme la portée limitée que lui a reconnue la jurisprudence¹³⁸ et la doctrine¹³⁹.

L'article 91 renferme la clause de compétence «résiduelle». La portée de cette clause fut considérée à Ottawa comme suffisamment extensible pour faire en sorte que le transfert des pouvoirs extérieurs, jadis reconnus au gouvernement impérial à l'égard des colonies-*dominions*,

134. Le Canada ne possédait en 1867 la jouissance d'aucun des attributs de la souveraineté. Voir *In re Regulation and Control of Radiocommunication in Canada*, *supra*, note 79, à la p. 441.

135. Avec l'accession du Canada à la souveraineté, le gouverneur général, de simple représentant qu'il était, devint le chef constitutionnel du pays et l'héritier des pouvoirs et prérogatives de la Couronne britannique; il en fut de même, de l'avis du gouvernement du Québec, pour les lieutenants-gouverneurs des provinces. Voir *Document de travail*, *supra*, note 47, p. 20.

136. Voir MORIN, *loc. cit. supra*, note 125, p. 131.

137. Voir *supra*, note 134. Voir également MORIN, *loc. cit. supra*, note 11, p. 295.

138. Voir *supra*, note 79.

139. Voir notamment JACOMY-MILLETTE, «Aspects juridiques des activités internationales du Québec», dans PAINCHAUD (dir.) *op. cit. supra*, note 1, à la p. 530; PATRY, «La capacité internationale des États fédérés», dans BROSSARD, PATRY et WEISER, *op. cit. supra*, note 6, à la p. 58.

puisse être effectué au bénéfice du seul gouvernement fédéral. Les tribunaux donnèrent d'abord une interprétation très large de l'article 91¹⁴⁰. Toutefois, dans une décision de 1937, le Comité judiciaire du Conseil privé se porta à la défense de l'autonomie complète des provinces dans la sphère de compétence que leur attribue l'article 92¹⁴¹.

L'article 90 attribue aux lieutenants-gouverneurs le droit de sanctionner les projets de loi au nom du gouverneur général et, au besoin, de lui en réserver l'approbation. Il permet également au gouvernement fédéral de désapprouver toute loi adoptée par une province. Pendant longtemps, on a vu dans cet article, ainsi que dans les articles 58, 59 et 60, qui paraissent le compléter¹⁴², un indice de la soumission des provinces à l'exécutif fédéral. Cette conception a servi de fondement aux prétentions fédérales. Cependant, en 1892, un jugement du Comité judiciaire du Conseil privé définit les lieutenants-gouverneurs comme représentants directs de la Reine dans les provinces¹⁴³, égaux au gouverneur général dans leur sphère de compétence.

Puisque la Constitution écrite est muette sur la question de l'organe de la Fédération habilité à exercer les pouvoirs en matière de relations avec l'étranger, les conventions et la jurisprudence constitutionnelles, bien que faisant partie des sources subsidiaires du droit constitutionnel canadien, jouent ici un rôle déterminant¹⁴⁴.

b) Lettres patentes et interprétation judiciaire

En 1947, le Roi a autorisé par lettres patentes le gouverneur général du Canada à exercer les pouvoirs et attributions dont il était «validement investi à l'égard du Canada», ce qui incluait les pouvoirs de sa

140. *Tenant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31; *Attorney General of Ontario v. Attorney General for Canada*, [1894] A.C. 189; *Grand Trunk Railway Co v. A.G. of Canada*, [1970] A.C. 65; *References re The Weekly Rest in Industrial Undertakings Act, The Minimum Wages Act and The Limitation of Hours of Work Act*, [1936] S.C.R. 461.

141. Voir l'affaire des *Conventions sur le travail*, *supra*, note 79.

142. L'article 58 stipule que le pouvoir exécutif fédéral est chargé de la nomination des lieutenants-gouverneurs et c'est lui seul, suivant l'article 59, qui peut les révoquer. L'article 60 stipule que les «traitements des lieutenants-gouverneurs seront fixés et fournis par le Parlement du Canada».

143. Voir *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. The Receiver General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437, 61 L.J.P.C. 75, 67 L.T. 126; dans le même sens, voir *The King v. Carroll*, [1948] S.C.R. 126.

144. Voir MARX, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle au Canada* (1974), pp. 13-15.

«prérogative» dans les relations avec l'étranger¹⁴⁵. Le gouvernement fédéral excipe toujours de ces lettres patentes pour affirmer l'exclusivité du transfert de ces compétences à l'Union fédérale¹⁴⁶. Cet argument repose sur des prémisses erronées. En réalité, la dévolution des pouvoirs et attributions fut effectuée au bénéfice de la Fédération tout entière, conséquemment des deux ordres de gouvernement réunis¹⁴⁷. D'ailleurs, le gouvernement québécois n'accepta pas cette interprétation du gouvernement fédéral et soutint que :

[...] en matière d'exercice de la prérogative royale, le texte des Lettres patentes ne peut prévaloir à l'encontre de la Constitution et [...] celle-ci implique un partage de la prérogative qui correspond au partage de la compétence législative¹⁴⁸.

Devant l'absence de textes constitutionnels faisant autorité en la matière, il convenait de faire appel aux décisions judiciaires. La thèse québécoise mentionne notamment trois décisions à l'appui des pouvoirs législatifs et exécutifs des provinces pour les catégories de sujets relevant de leur compétence, deux de la fin du XIX^e siècle¹⁴⁹, l'autre de 1916¹⁵⁰. Dans la première, portée devant le Conseil privé, celui-ci a estimé que :

[Les assemblées provinciales] ne sont en aucune façon les délégué[e]s du Parlement impérial; elles n'agissent pas non plus en vertu d'un mandat reçu de ce dernier [...] Le *British North America Act* [...] conféra à la province non pas des pouvoirs qu'elle était censée exercer par délégation ou en qualité de représentant du Parlement impérial, mais une autorité aussi complète et aussi vaste, dans les limites prescrites par l'article 92, que le Parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer¹⁵¹.

145. *Lettres patentes constituant la charge du gouverneur général du Canada, du 1^{er} octobre 1947*, S.R.C. 1970, annexe II, n° 35, reproduites dans M. LEBEL, F. RIGALDIES et J. WOEHLING, *Droit international public. Notes et documents* (2^e éd., 1978), t. 1^{er}, p. 201; voir aussi SÉNAT DU CANADA, *supra*, note 130, annexe III, cause 10.

146. *Op. cit. supra*, note 37, p. 14.

147. Voir *Doe ex dem. St. George's Church v. Cougle and Mayes*, [1870] 13 N.B.R. 96, aux pp. 117-119. Voir aussi L. GIROUX, «La capacité internationale des provinces canadiennes en droit constitutionnel canadien», (1967-1968) 9 C. de D. 241, p. 257; Kelsen, *op. cit. supra*, note 116.

148. *Document de travail, supra*, note 48, p. 34.

149. *Hodge v. The Queen*, (1883-1884) App. Cas. 117; et *Liquidators of the Maritime Bank v. The Receiver General of New Brunswick*, *supra*, note 143, reproduits en version française dans MARX, *op. cit. supra*, note 144, à la p. 648 et à la p. 65.

150. *Bonanza Creek Gold Mining Co. Ltd. v. Le Roi*, [1916] 1 A.C. 566.

151. *Hodge v. The Queen, supra*, note 149, à la p. 132, reproduit en version française dans MARX, *op. cit. supra*, note 144, à la p. 156.

Et Lord Watson ajoutait en 1892 :

[J]usqu'à l'adoption du *British North America Act* (1867), il y avait exactement la même relation entre la Couronne et la province que celle qui existe maintenant entre la Couronne et le *Dominion*. Un lieutenant-gouverneur, lorsqu'il est nommé, représente tout aussi bien Sa Majesté à toutes fins provinciales que le gouverneur général la représente à toutes fins fédérales¹⁵².

Dans l'affaire *Bonanza Creek*, le Conseil privé confirme les décisions précédentes et fait observer que la Constitution de 1867

a réparti les pouvoirs entre le *Dominion* et les provinces non seulement dans le domaine législatif mais aussi pour ce qui est du pouvoir exécutif. [...] Le résultat [...] est que la nouvelle répartition des pouvoirs exécutifs a suivi en substance celle des pouvoirs législatifs¹⁵³.

Le gouvernement du Québec en conclut qu'il y a «deux couronnes» — Sa Majesté du chef du Canada et Sa Majesté du chef des provinces — et qu'en conséquence, le lieutenant-gouverneur en conseil n'étant pas subordonné au gouvernement fédéral dans les domaines qui relèvent de sa compétence : «les provinces [...] ont le droit et le pouvoir [...] de conclure des ententes» dans ces domaines¹⁵⁴. Cette conclusion constitue le fondement juridique de l'activité du Québec dans ses relations avec l'étranger, y compris de sa représentation dans des conférences et organisations internationales. Il sous-tend une conception du fédéralisme canadien qui est contestée par certains juristes anglo-canadiens pour des raisons d'ordre historique et juridique¹⁵⁵.

D'une part, ces juristes notent que tant en 1892 qu'en 1916 — années où furent rendus les arrêts *Liquidators of the Maritime Bank* et *Bonanza Creek* — le Conseil privé ne pouvait se prononcer sur un problème qui n'existait pas puisque les relations extérieures du Canada étaient dirigées par le gouvernement impérial¹⁵⁶. Cependant, cet argument peut être réfuté puisque, précisément, les *dominions* jouissaient déjà, en 1907,

152. Affaire *Liquidators of the Maritime Bank v. The receiver General of New Brunswick, supra*, note 143, à la p. 448.

153. *Supra*, note 150, aux pp. 579-580; reproduit en version française dans MARX, *op. cit. supra*, note 144, à la p. 441.

154. Voir *Document de travail, supra*, note 47, à la p. 20.

155. Voir notamment MARTIN, *op. cit. supra*, note 37, p. 15.

156. Voir notamment R.G. ATKEY, «Provincial Transnational Activity: An Approach to a Current Issue in Canadian Federalism», dans *Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports*, (1970), vol. 2, pp. 153, 164 et 187.

d'un certain *treaty-making power*¹⁵⁷. En réalité le gouvernement fédéral n'a jamais su accepter tous les enseignements et conséquences de la trilogie jurisprudentielle du Conseil privé¹⁵⁸. D'autre part, certains auteurs reconnaissent un caractère *sui generis*, et donc exceptionnel, à la compétence en matière de relations avec l'étranger, justifiant... le gouvernement fédéral de se l'arroger¹⁵⁹. Le gouvernement fédéral cite également pour étayer ses dires l'avis consultatif donné par la Cour suprême du Canada dans l'affaire des *Conventions sur le travail* de 1936, où trois des six juges considéraient que le « Canada » avait le pouvoir de mettre en œuvre des conventions portant sur des catégories de sujets qui relèvent de la compétence législative des provinces¹⁶⁰. Toutefois, le gouvernement fédéral omet de préciser qu'il fut interjeté appel devant le Conseil privé de cet avis et qu'il fut cassé. Lord Atkin, qui prononça le jugement, en vint à la conclusion que le Parlement fédéral ne pouvait légiférer aux fins de la mise en œuvre de traités qui avaient pour objet des « catégories de sujets » relevant de la compétence des provinces¹⁶¹.

L'argumentation du gouvernement fédéral à l'effet qu'il serait le titulaire exclusif du pouvoir en matière de relations avec l'étranger peut donc être réfutée en droit. La jurisprudence constitutionnelle se prononce clairement contre toute idée de subordination de l'un des ordres de gouvernement à l'autre. Au même titre que le gouvernement fédéral, le Québec a été investi de la prérogative royale, l'exercice de celle-ci étant déterminé par les catégories de sujets relevant de leurs compétences constitutionnelles respectives. Il s'ensuit que le Québec possède, dans les limites des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution canadienne, certains des attributs fondamentaux de la personnalité internationale lui permettant de jouir de la capacité d'être représenté auprès des institutions internationales qui traitent de domaines intéressant ses compétences.

157. Voir la Convention concernant les relations commerciales entre la France et le Canada, du 19 septembre 1907, 1 R.T.S.D.N. 96.

158. Voir PATRY, « La capacité internationale des États fédérés », dans BROSSARD, PATRY et WEISER, *op. cit. supra*, note 6, à la p. 65.

159. Voir notamment G.L. MORRIS, « Canadian Federalism and International Law », dans R.S.J. MACDONALD, G.L. MORRIS et D.M. JOHNSON (éd.), *Canadian Perspectives on International Law and Organization* (1974), p. 55, à la p. 64.

160. *References re The Weekly Rest in Industrial Undertakings Act, The Minimum Wages Act and The Limitation of Hours of Work Act*, [1936] S.C.R. 461, aux pp. 462 et 501.

161. Affaire des *Conventions sur le travail*, *supra*, note 79, p. 352, reproduite en version française dans MORIN, RIGALDIES et TURP, *op. cit. supra*, note 10, p. 583.

Malgré l'absence d'entente sur ce point entre les deux ordres de gouvernement, divers mécanismes relatifs à la représentation des provinces ont été instaurés.

3. — Mécanismes relatifs à la représentation des provinces

L'analyse des mécanismes instaurés empiriquement par les deux ordres de gouvernement révèle comment certaines difficultés d'ordre pratique ont pu être résolues, sans toutefois donner entièrement satisfaction au Québec. En fait, le gouvernement fédéral a tenté d'assurer une « présence » des provinces dans des conférences et des organisations internationales ainsi que lors de certaines conférences générales ou spéciales des Institutions spécialisées de l'ONU¹⁶². Toutefois, il n'a jamais consenti à ce que le Québec eût à chaque occasion un représentant parmi les membres de la délégation canadienne¹⁶³.

On distingue trois catégories d'aménagement : des mécanismes de consultation et d'information (a), des mécanismes de représentation selon la nature de l'institution (b) et des mécanismes de représentation selon la répartition des compétences constitutionnelles (c).

a) Mécanismes de consultation et d'information

Le gouvernement fédéral s'est efforcé d'assurer ponctuellement une représentation du Québec dans des institutions internationales qui traitaient de domaines relevant de sa compétence. À l'exception de sa représentation à l'Agence de coopération culturelle et technique, il s'est bien gardé cependant de déterminer un cadre juridique qui assurerait une permanence à la représentation du Québec ; il a plutôt instauré des mécanismes de consultation et d'information relatifs à son activité internationale, en sus de mécanismes de concertation quant à la mise en œuvre de traités multilatéraux¹⁶⁴. Comme le précise A.-M. Jacomy-Millette :

L'accent est mis sur, d'une part, les liens informels et contacts directs entre individus, au double niveau des hommes politiques et des fonctionnaires, et, d'autre part, sur les réunions et non pas sur les structures¹⁶⁵.

162. Voir SABOURIN, *loc. cit. supra*, note 83, pp. 87-91.

163. Comme nous l'avons constaté plus haut, les livres blancs fédéraux étaient opposés à une telle possibilité.

164. *Comp.*, MORIN, *op. cit. supra*, note 2, p. 252.

165. Voir JACOMY-MILLETTE, *loc. cit. supra*, note 13, p. 306 (nous soulignons).

Que comprennent ces mécanismes de consultation et d'information ? Par exemple, en ce qui a trait aux conférences de l'UNESCO et de l'O.C.D.E., il y a des consultations de la part des fonctionnaires fédéraux auprès du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (C.M.E.C.), dont le Québec est membre. Ces consultations visent à prendre connaissance des opinions des provinces sans que cela soit considéré comme ayant un caractère obligatoire¹⁶⁶. Quant à la préparation des conférences générales, celles de l'O.M.S. et de l'O.I.T. par exemple, il y a consultation entre, d'un côté, les services des relations internationales des agences et ministères fédéraux et, de l'autre, leurs homologues provinciaux, dont celui du Québec, ou par l'intermédiaire de la Direction de la coordination fédérale-provinciale du ministère des Affaires extérieures¹⁶⁷.

Le Québec est insatisfait de cet état de chose : il revendique une représentation accrue auprès des institutions internationales et demande au gouvernement fédéral de définir une politique à long terme qui lui permettrait de participer davantage aux travaux des Institutions spécialisées de l'ONU¹⁶⁸.

b) Mécanisme de représentation selon la nature de l'institution

En 1968, dans le livre blanc *Fédéralisme et les conférences internationales sur l'éducation*¹⁶⁹, le gouvernement fédéral affirmait qu'il rejetait toute division des affaires internationales entre domaine technique et domaine politique¹⁷⁰. Ultérieurement cependant, la Direction de la coordination fédérale-provinciale du ministère des Affaires extérieures établissait une distinction entre les conférences internationales de nature technique et celles de nature politique¹⁷¹.

Dans les conférences internationales de nature politique, les fonctionnaires du Québec ne peuvent participer aux travaux que lorsqu'il

s'agit de réunions d'experts¹⁷². La représentation demeure ici au stade de la participation au sein de la délégation, sans prise de décision propre ou distincte. Dans le cas des conférences internationales de nature technique, les provinces peuvent y participer, à l'intérieur de la délégation canadienne, lorsqu'elles traitent de sujets qui relèvent de leurs compétences exclusives ou concurrentes ; la prise de décision quant aux orientations des politiques ne leur est toutefois pas confiée.

La représentation du Québec dans les organisations non gouvernementales (O.N.G.) n'est pas aussi restreinte que pour les organisations internationales de nature politique ou technique. Ceci s'explique facilement à l'examen de la pratique des États, qui démontre qu'à l'intérieur de maintes fédérations, dont la Fédération canadienne, de nombreuses associations ethniques, confessionnelles, professionnelles ou savantes sont membres de ces institutions. La représentation n'y soulève donc pas de problème particulier pour le gouvernement fédéral. Elle constitue cependant un facteur non négligeable de l'affirmation de la spécificité du Québec en ce que ses fonctionnaires peuvent influencer sur les décisions qui seront prises au sein des divers organes des O.N.G.¹⁷³. En outre, les O.N.G. en tant que mécanismes spontanés de contrôle ont en fait un rôle plus vaste et, surtout, plus continu dans certains domaines du droit que les organisations internationales intergouvernementales. Par exemple, elles constituent incontestablement l'aile marchante des droits de l'homme et peuvent mener une action sur le terrain interdite aux mécanismes institutionnels et *a fortiori* aux États étrangers¹⁷⁴, d'où l'intérêt d'y être représentés. Le Québec favorise donc l'adhésion des associations et des individus aux O.N.G.¹⁷⁵. En outre, l'espace stratégique acquis en leur sein, par la voie de la représentation, permet en dernière analyse une présence accrue du Québec dans des institutions internationales. La représentation du Québec dans les organisations de nature technique demeure néanmoins insatisfaisante.

172. *Id.*, p. 309.

173. *Id.*, p. 311 ; MORIN, *op. cit. supra*, note 2, p. 253.

174. Voir M. VIRALLY, *Panorama du Droit international contemporain. Cours général de droit international public*, (1983) 183 *R.C.A.D.I.*, 9, p. 133.

175. Ainsi, le Québec fut l'artisan de la fondation de l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (A.U.P.E.L.F.). L'Association québécoise des professeurs de français est membre de la Fédération internationale des professeurs de français (F.I.P.F.) et y joue un rôle de tout premier plan. Le Québec participe régulièrement à l'ensemble des activités de l'Association internationale des parlementaires de langue française (A.I.P.L.F.) créées à l'initiative de parlementaires français en 1967 ; il collabore également à sa programmation. Voir *Le Québec dans le monde*, *supra*, note 25, p. 2.

166. *Id.*, p. 306.

167. Dans le cas de l'O.M.S., il s'agit du Comité sur les Affaires internationales de santé. Ce Comité se réunit généralement deux fois par année, soit au printemps, avant l'Assemblée mondiale de la santé, soit à l'automne, avant la réunion de l'Organisation panaméricaine de la santé (O.P.S.).

168. Voir les débats qui eurent cours lors de la Conférence des Premiers ministres provinciaux, le 13-15 février 1978.

169. *Op. cit. supra*, note 38.

170. *Id.*, p. 12.

171. Voir MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *Le fonctionnement du fédéralisme canadien en Droit international* (dactylographié), 6 novembre 1975, p. 15, cité dans JACOMY-MILLETTE, *loc. cit. supra*, note 13, p. 306, note 64.

c) *Modes de représentation selon la répartition des compétences*

Il convient également de distinguer les institutions internationales dont les buts s'apparentent aux domaines de compétence relevant de l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement. Selon le cas, le gouvernement fédéral adopte une attitude différente.

Dans la sphère de compétence exclusive du gouvernement fédéral¹⁷⁶, il ne saurait y avoir une quelconque représentation distincte du Québec auprès des institutions internationales concernées, ce qui ne s'est d'ailleurs jamais produit. Il en serait ainsi relativement aux domaines touchant à la guerre et à la paix, c'est-à-dire auprès des institutions internationales intergouvernementales de nature politique et militaire s'occupant de sécurité, etc. En effet, il ne fait aucun doute que le *jus belli* relève du gouvernement fédéral¹⁷⁷.

Dans les domaines relevant concurremment des gouvernements fédéral et québécois, certains cas — par exemple l'O.I.T. et l'O.M.S. — sont éloquents quant au mode de représentation retenu. Dans ces deux organisations, le gouvernement fédéral s'est efforcé d'assurer une certaine représentation du Québec et des autres provinces dans la délégation canadienne. Effectivement, dans le cas de l'O.I.T., le gouvernement fédéral invite des fonctionnaires du Québec à faire partie de la délégation canadienne aux conférences générales; il invite habituellement le ministre du Travail du Québec à faire partie de la délégation canadienne. Dans le cas de l'O.M.S., le mécanisme consiste à inviter à tour de rôle les représentants du ministère concerné d'un gouvernement provincial à faire partie de la délégation canadienne; le Québec n'a qu'un siège de conseiller, sans droit d'intervention, de même que, tous les huit ans (et cela pour deux ans), un siège de délégué¹⁷⁸.

En ce qui concerne les domaines relevant de la compétence législative exclusive du Québec¹⁷⁹, le gouvernement fédéral s'assure que le Québec soit représenté dans les institutions en question. Par exemple, en ce qui a trait à la composition de la délégation canadienne à la conférence générale de l'UNESCO (qui a lieu tous les deux ans) et aux conférences internationales sur l'éducation organisées sous ses auspices, le gouvernement

176. Telle qu'énumérée à l'article 91 du *B.N.A. Act*, *supra*, note 79.

177. Voir SABOURIN, *op. cit. supra*, note 50, p. 147 et, du même auteur, *loc. cit. supra*, note 83, p. 89; JACOMY-MILLETTE, *loc. cit. supra*, note 13, p. 305.

178. Voir H. DORION, «La participation du Québec aux travaux de l'Organisation mondiale de la santé et à la mise en œuvre du nouvel ordre sanitaire international», (1985) 2 *R.Q.D.I.* 117, à la p. 123.

179. Tels qu'énumérés à l'article 92 du *B.N.A. Act*, *supra*, note 79.

fédéral consulte le Conseil des ministres des l'Éducation du Canada (C.M.E.C.) qui veille à lui fournir une liste de représentants des provinces qu'il souhaite voir participer à la délégation. Le ministre des Affaires extérieures décide alors d'accepter ou de refuser la liste des représentants provinciaux qui lui est proposée par le C.M.E.C. Ainsi, le ministre de l'Éducation du Québec a été invité à participer aux conférences générales et des hauts fonctionnaires ont fait partie des délégations de la Fédération.

Quant aux institutions qui ont pour objet des domaines qui relèvent de la compétence fédérale mais qui intéressent particulièrement le Québec, comme celles qui s'occupent de questions de nature économique, il existe un désaccord entre les deux ordres de gouvernement. Le cas du G.A.T.T. en est un bon exemple: il n'existe pas de mécanisme de représentation des provinces, sauf celui établi en vue de permettre aux ministres provinciaux du Commerce d'être présents en tant qu'observateurs, à l'extérieur des salles de travail, durant les négociations (celles du «cycle Uruguay» par exemple). Dans le passé, le Québec a d'ailleurs fait des représentations au gouvernement fédéral, se plaignant de l'insuffisance des consultations¹⁸⁰ et de sa participation réduite, laquelle ne lui permettait pas de présenter des propositions visant à protéger son économie¹⁸¹. Il a fait valoir qu'à l'occasion de ces consultations, il était une entité ayant sa part de «responsabilité dans la prise de décision globale¹⁸²». Le gouvernement fédéral a donc mis en place des mécanismes de consultation

180. Dans le but de favoriser la concertation «nationale», le gouvernement fédéral a mis sur pied un comité du Commerce et des Tarifs douaniers chargé: «[...] de recueillir les vues de tous les Canadiens qu'intéressent les négociations du GATT.». Voir la Lettre du ministre fédéral de l'Industrie et du Commerce à son homologue québécois, du 19 juillet 1973.

181. Concernant la réunion ministérielle du GATT à Genève, en novembre 1982, le ministre du Commerce extérieur du Québec a demandé, lors d'une réunion des ministres responsables du Commerce extérieur, que des consultations étendues, avec préavis convenable, soient tenues avec les provinces au sujet du mandat de la délégation canadienne. Il a demandé de plus que les provinces qui le désirent puissent être représentées officiellement à l'intérieur de la délégation canadienne. Cette requête du Québec fut finalement rejetée par le gouvernement fédéral. Le Québec et la province de l'Alberta ont toutefois délégué des représentants sur place afin d'être en mesure de défendre au mieux leurs intérêts. Voir MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, *Rapport annuel 1982-1983* (1984), p. 57.

182. Voir MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, «Le Québec, le Canada et le GATT», dans *Québec/Canada*, vol. 2, n° 5, juillet 1974, p. 2.

sectoriels au profit des provinces; les décisions ne sont toutefois pas collégiales : elles relèvent, en dernière analyse, des autorités fédérales¹⁸³.

* * *

Au terme de cette étude, nous pouvons conclure que la représentation du Québec auprès de certaines institutions internationales est juridiquement possible soit en son nom propre, à titre de membre plénier, de membre associé ou d'observateur, soit à titre de membre de la délégation canadienne, avec ou sans identification de son représentant.

Malgré l'existence d'une multitude de formes de représentation possibles, il faut garder à l'esprit un élément qui ne peut faire l'objet de choix multiples : le rapport inversement proportionnel entre le degré d'autonomie de la représentation du Québec et les chances de la voir se concrétiser. La cause en est que la capacité internationale de représentation du Québec auprès des institutions internationales relève ultimement plus du domaine politique que de la technique juridique. En effet, aucune solution constitutionnelle proposée par l'un des deux ordres de gouvernement n'a été reconnue par l'autre dans ce champ de l'activité étatique. Conséquemment, l'appui qu'apporterait le droit constitutionnel fait défaut et les incertitudes demeurent concernant la nature et l'extension que prendra dans l'avenir cette représentation.

Le gouvernement fédéral a cependant mis au point une série de mesures pratiques destinées à favoriser la représentation des provinces, mais elles reposent sur des conditions aléatoires qui ne donnent pas satisfaction au Québec. Celui-ci jouit néanmoins d'un statut de gouvernement participant auprès des principales institutions de la Francophonie.

Aussi longtemps qu'aucune solution stable, acceptable pour les deux parties, n'aura fait l'objet d'une entente entre les gouvernements fédéral et québécois, les institutions politiques canadiennes demeureront empreintes de profondes incertitudes et sujettes à contestation. Il faudra bien se garder toutefois, dans la recherche de solutions, de recourir à celles du fédéralisme classique, dotées d'une force d'inertie prodigieuse et qui ne peuvent aboutir qu'à aggraver les problèmes du Québec dans ses rapports avec le monde extérieur.

La représentation du Québec appelle des solutions nuancées qui soient jugées satisfaisantes par les deux ordres de gouvernement. Dans le cas des institutions internationales traitant de questions qui sont de compétence fédérale exclusive, le Québec ne peut prétendre à une

183. Voir SABOURIN, *op. cit. supra*, note 50, p. 45.

quelconque représentation. Dans celui d'institutions traitant de matières qui sont de compétence concurrente, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que le Québec est toujours présent dans la délégation canadienne. Pour ce qui est des institutions internationales traitant de matières relevant de la compétence exclusive du Québec, notamment au sein de la Francophonie, le Québec devrait se voir garantir la faculté d'y être représenté officiellement en son nom propre. L'inclusion dans la Constitution canadienne d'une disposition sur la capacité de représentation internationale du Québec aux conférences et organisations internationales serait sans aucun doute la meilleure façon d'y parvenir puisqu'elle en assurerait la stabilité, la préservant des changements de gouvernements et des aléas de leurs politiques.

Peut-on s'objecter sérieusement à l'idée que le Québec puisse choisir les membres des délégations participant aux conférences et organisations internationales qui traitent de questions ressortissant à sa sphère de compétence exclusive ? La représentation du Québec dans les institutions internationales devrait être considérée comme un enrichissement non seulement pour le Québec mais pour la Fédération canadienne tout entière, n'attendant en rien à sa souveraineté. N'est-il pas souhaitable, en effet, que la représentation du Québec au sein des institutions internationales lui permette de participer à l'édification de la communauté internationale ? Sa contribution ne peut-elle apporter beaucoup à de nombreux pays et constituer un facteur supplémentaire et précieux d'équilibre dans les relations internationales ? En fin de compte, freiner la participation du Québec aux institutions internationales, n'est-ce pas contribuer à affaiblir à la fois le Québec, le Canada et la communauté internationale ?