

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



LE QUÉBEC ET L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS

Patrick Terreault

Volume 8, Number 2, 1993

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100894ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100894ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Terreault, P. (1993). LE QUÉBEC ET L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS.
Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law /
Revista quebequense de derecho internacional, 8(2), 294–308.
<https://doi.org/10.7202/1100894ar>

LE QUÉBEC ET L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS

Patrick TERREAU*

Introduction

Partie préliminaire

L'Organisation des États américains

I. LES TRAITÉS CONSTITUTIFS ET FONDAMENTAUX ET L'ADMISSION D'UN NOUVEL ÉTAT À L'OÉA

A. Les traités constitutifs et fondamentaux de l'OÉA

1. *La Charte de l'OÉA et ses protocoles de réforme*
2. *Les autres instruments de base de l'OÉA: le Traité de Rio et le Pacte de Bogota*

B. L'admission à l'OÉA

1. *Le vote d'admission par l'Organisation*
2. *L'impact du Protocole de Cartagena de Indias (1985) sur le processus d'admission*

II. LES BUTS ET STRUCTURES DE L'ORGANISATION

A. Les buts de l'OÉA et les obligations des États membres

1. *Les buts et les principes de l'OÉA*
2. *Les obligations et les devoirs des États membres*

B. Les structures de l'OÉA

1. *Les organes principaux*
2. *Les organes spécialisés*

Première partie

L'admission du Canada et le rôle de l'État fédéré québécois à l'OÉA

I. L'ADMISSION DU CANADA À L'OÉA

A. L'adhésion tardive du Canada

1. *Les motifs de l'adhésion tardive*
2. *L'intérêt soudain du Canada pour l'OÉA*

B. Le rôle du Québec dans le processus d'admission

1. *Le rôle du Québec dans l'admission du Canada aux organisations internationales*
2. *L'admission du Canada à l'OÉA et le Québec*

II. LE RÔLE DU QUÉBEC DANS L'OÉA

A. La ratification par le Canada des différents traités de l'OÉA et la situation du Québec

1. *La Convention américaine des droits de l'Homme*
2. *Les conventions de droit international privé*

B. La participation du Québec aux travaux de l'OÉA

1. *Un mode traditionnel de participation*
2. *L'élaboration d'un nouveau droit de participation pour le Québec*

Deuxième partie

L'admission du Québec et le rôle d'un État souverain québécois à l'OÉA

I. L'ADMISSION DU QUÉBEC À L'OÉA

A. Le processus d'admission du Québec

1. *Le vote de l'Assemblée générale et du Conseil permanent*
2. *La modification à la Charte de l'OÉA*

B. L'intérêt d'une admission pour le Québec

1. *L'ouverture sur les Amériques*
2. *L'impact de l'adhésion du Canada*

II-LE RÔLE POSSIBLE DU QUÉBEC À L'INTÉRIEUR DE L'OÉA

A. Le rôle du Québec comme observateur

1. *Le rôle du Québec au sein de l'Assemblée générale*
2. *Le rôle du Québec au sein des organisations spécialisées*

B. Le rôle du Québec comme membre

1. *Un rôle à caractère politique, juridique et économique*
2. *Un rôle à caractère social et culturel*

Conclusion

Une étude sur l'Organisation des États américains et le Québec revêt un grand intérêt depuis l'adhésion du Canada à cette organisation régionale. La possibilité que le Québec devienne un État souverain entraîne par ailleurs des questions sur les intérêts du Québec dans cet organisme. L'OÉA devient d'autant plus intéressante, qu'elle a effectué diverses transformations en son sein. Les États membres, après maintes consultations et prises de conscience imprégnées d'une bonne dose de réalisme, ont décidé de rendre l'organisation plus efficace. L'OÉA ayant essuyé de nombreux reproches par le passé quant à son manque d'utilité, des réformes structurelles ont été entreprises et imposées à tous les niveaux. L'objectif était clair: valoriser l'ensemble du processus d'intégration des Amériques dans une structure fonctionnelle, répondant aux besoins des États membres. Il faut prendre au sérieux tous les efforts entrepris par les instances et les États parties.

Dans l'hypothèse où le statut constitutionnel du Québec ne connaîtrait pas de changement significatif, plusieurs compétences garanties par la Constitution canadienne pourraient être affectées par le rôle que le Québec pourrait être amené à jouer à l'intérieur de l'OÉA. En particulier, cette organisation joue des rôles importants dans les domaines des droits de la personne, de l'environnement et de l'élaboration de traités relatifs au droit international privé. En ratifiant sans consultation véritable avec le Québec ou les autres provinces différents traités, pactes ou conventions conclus sous les auspices de l'OÉA, le Canada pourrait entraîner une quantité non négligeable d'obligations internationales pour le Québec.

L'épopée européenne au Canada débute le 24 juillet 1534 à Gaspé, lorsque Jacques Cartier prend possession de la Nouvelle-France au nom de la France. Par la suite, les explorateurs de plus en plus nombreux dans les personnes de Radisson, Jolliet, La Salle et d'Iberville effectuent les premières grandes reconnaissances du continent. À la suite de la colonisation française et de la conquête anglaise suite à la défaite de la France, l'histoire du Canada se referme sur elle-même. Pendant longtemps, le Canada ne fut qu'une simple colonie, puis un dominion soumis au bon vouloir

* Étudiant de premier cycle, Université de Montréal, gagnant du concours Mathieu-Bernard (1991).

de la couronne britannique. Ce qui se passait ici dans les Amériques avait peu d'importance pour l'Europe et l'Angleterre. Les gouvernements canadiens ne se préoccupèrent jamais vraiment de la place à se tailler sur le continent, continuellement occupés à établir des relations parfois illusoires avec l'Europe.

Pour la majeure partie du XX^e siècle, les seuls à s'occuper du continent furent les missionnaires, toujours plus nombreux à partir pour évangéliser et enseigner aux populations de l'Amérique latine. L'Église catholique fut pendant de nombreuses années la seule ambassadrice du Canada et du Québec dans les différents pays d'Amérique centrale et du Sud.

Les personnalités politiques ne se sont intéressées à la question que lorsque leur fut démontrée l'importance économique de liens avec le reste du continent: mais encore là, il y avait loin de la coupe aux lèvres. Les problèmes sans cesse croissants résultant de l'arrivée de réfugiés au Canada ont commencé à faire réaliser aux politiciens du Canada qu'ils habitaient sur un continent dont il leur restait tout à découvrir. Le Canada ne comptait d'ailleurs, à la fin de 1989, que 181 diplomates, 75 employés de soutien travaillant dans la région de l'Amérique latine et des Antilles, seize ambassades ou hauts-commissariats, dix-neuf consulats honoraires et un consulat général¹.

Le Canada semble toujours avoir avancé à reculons lors des tentatives d'union politique interaméricaine. À la suite de la création de l'Organisation des États américains en 1948, le Canada n'a pas cru nécessaire de devenir membre de l'OÉA. Ce n'est finalement qu'en 1972, et après maintes tergiversations, que le Canada est devenu observateur permanent à l'OÉA. Il fut actif dans certains organismes spécialisés: la famille de l'Organisation des États américains englobe des institutions fonctionnelles efficaces auxquelles le Canada participait activement [avant d'être membre]. Ce sont notamment l'Organisation panaméricaine de la santé et l'Institut panaméricain de la coopération agricole².

Avec ce nouveau statut, le Canada recommença à s'interroger sur la pertinence de poursuivre le processus d'intégration. Dix-sept ans furent nécessaires au Canada pour qu'une décision se prenne et ce n'est que le 13 novembre 1989 que l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains agréait à l'unanimité à la demande du Canada de devenir membre à part entière de l'OÉA. Il était peut-être devenu « moins cinq » pour le Canada puisque plusieurs États ne comprenaient pas l'attitude réfractaire du Canada. De même, une trop longue hésitation de sa part aurait pu être perçue comme du mépris à l'égard des affaires de l'Amérique.

Quant à lui, le Québec est resté pendant longtemps dans l'ombre du fédéral, mis à part quelques soubresauts d'autonomie. Au cours des années soixante, et suivant en cela la logique évolutionnaire de la Révolution tranquille, il a voulu développer ses propres relations internationales dans sa sphère de compétences constitutionnelles. En 1965, M. Gérin-Lajoie exprimait clairement le droit pour le Québec de participer à certaines organisations internationales non-politiques qui s'occupaient de questions relevant de sa compétence interne³. Le Québec considérait qu'il avait compétence pour exercer ses pouvoirs de façon continue à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières et, ainsi, de

créer des liens avec des entités étrangères et de s'imposer, s'il le désirait, des obligations internationales.

Cette prise de position n'a pas fait l'affaire d'Ottawa qui considérait, à ce niveau, avoir l'usage exclusif de ce privilège: l'attitude du gouvernement fédéral fut de [...] 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 canadien⁴. Le Québec parlait de façon hérétique et il fallait le ramener à son niveau de simple filiale de l'autorité centrale.

Le Québec ne recula pas, cependant, devant cette attitude centralisatrice des pouvoirs et exprima de plus en plus fortement son désir de s'ouvrir sur le monde. « 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 »⁵.

Le Québec a ainsi développé une pratique qui, quoiqu'on en pense ou qu'on en dise, a entraîné une certaine reconnaissance de la personnalité internationale du Québec⁶. « Aujourd'hui, la personnalité internationale du Québec et l'identité qui la sous-tend ne peuvent s'affirmer et s'affermir que par leur présence active dans le monde. »⁷

Il importe de savoir si le Québec peut, d'une façon ou d'une autre s'impliquer activement dans la vie future de l'Organisation des États américains. Si le Québec demeure membre de la fédération canadienne,

« [...] on est donc fondé à se demander si à l'intérieur du régime actuel — d'un fédéralisme plus ou moins remanié, il peut jouir d'une capacité internationale lui permettant d'assurer pleinement son autonomie, tant dans les réalités internes que dans leurs prolongements extérieurs. Le fédéralisme possède-t-il assez de souplesse, en théorie comme en pratique, pour s'accommoder de la personnalité internationale du Québec? »⁸.

S'il devient souverain, la question de la participation du Québec devient une importante question de politique étrangère à l'égard de laquelle nous chercherons une réponse.

Pour arriver à notre but, nous consacrerons une partie préliminaire à présenter, dans ses grandes lignes, l'Organisation des États américains. Par la suite, la première partie du travail portera plus précisément sur l'admission du Canada à l'OÉA et de la participation possible du Québec dans l'Organisation à l'intérieur du système fédéral actuel. La deuxième partie de notre travail étudiera l'hypothèse du Québec-État souverain, les difficultés liées à son admission et le rôle possible qu'il pourrait jouer dans l'Organisation des États américains.

PARTIE PRÉLIMINAIRE

L'Organisation des États américains

L'Organisation des États américains est une organisation internationale créée par les États américains pour atteindre des objectifs d'ordre, de paix et de justice; pour maintenir leur solidarité; pour renforcer leur collaboration ainsi que pour défendre leur souveraineté, leur indépendance et leur intégrité territoriale. « Comme organisme régional des Nations Unies, l'OÉA reste

1 Voir CANADA, COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES EXTÉRIEURES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR, *Étude des ramifications de l'adhésion du Canada à l'Organisation des États américains*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1989 à la p. 15 (M. Clark) [ci-après *Étude des ramifications*].

2 *Id.* à la p. 10.

3 M. P. GÉRIN-LAJOIE, Allocution, Corps consulaire de Montréal, Montréal, 12 avril 1966, publiée dans « La personnalité internationale du Québec » *Le Devoir* (14 et 15 avril 1965) et reproduite dans J.-Y. MORIN et al., *Droit international public: notes et documents*, Montréal, Éd. Thémis, 1988 aux pp. 96-99.

4 P. RATELLE, « La capacité de représentation du Québec dans les institutions internationales » (1988) 5 *R.Q.D.I.* à la p. 2.

5 *Id.* à la p. 1.

6 Voir aussi J.-Y. MORIN, « La personnalité internationale du Québec » (1984) 1 *R.Q.D.I.* aux pp. 163-304.

7 *Id.* à la p. 233.

8 *Id.* à la p. 173.

responsable de la paix, de la sécurité et du bonheur de l'hémisphère occidental. »⁹

L'Organisation des États américains est la plus vieille organisation régionale dans le monde. Dès 1826, un premier traité d'aide entre pays d'Amérique latine était signé à Panama. C'est le 14 avril 1890 à Washington, D.C., lors de la première Conférence internationale des États américains, que le rêve « américain » devient réalité et qu'est créé un Bureau commercial des républiques américaines¹⁰.

Dès lors, de nombreuses conférences ont lieu pour souder les liens encore fragiles entre les pays de l'hémisphère. À Mexico, en 1901, le Bureau commercial est transformé en Bureau international des républiques américaines. Cinq ans plus tard, à Rio de Janeiro, la Commission permanente des conférences internationales américaines est créée. Par la suite, à Buenos Aires en 1910, cette Commission devient l'Union panaméricaine. Treize années plus tard, il y a une nouvelle conférence à Santiago au Chili. À la Havane, en 1928, est adopté le Traité de l'Union panaméricaine qui n'entre jamais en vigueur faute de ratifications nécessaires. Les deux prochaines conférences ont lieu en 1933 à Montevideo et à Lima, au Pérou, en 1938. C'est lors de cette dernière conférence qu'est instituée, pour la première fois, la Réunion des ministres des Affaires étrangères des républiques américaines.

C'est à la Neuvième conférence internationale des États américains tenue à Bogota le 30 avril 1948 qu'est adoptée la *Charte de l'OÉA*¹¹. Elle entre en vigueur le 13 décembre 1951.

« La Charte de Bogota ne représente pas le point de départ de notre système mais l'aboutissement d'un long processus de coopération régionale qui l'a doté de sa structure définitive à partir d'un patrimoine juridique de première valeur accumulé par notre collectivité continentale dans les traités, les résolutions des conférences et dans le respect de la tradition. »¹²

La *Charte de l'OÉA* est, par la suite, amendée à deux reprises. La première fois, par le *Protocole de Buenos Aires*¹³ adopté le 27 février 1967 lors de la Troisième Conférence interaméricaine extraordinaire et entré en vigueur le 27 février 1970¹⁴. La seconde fois, par le *Protocole de Cartagena*¹⁵ adopté au cours de la Quatorzième session extraordinaire de l'Assemblée générale le 5 décembre 1985. Ce deuxième protocole, en vigueur depuis le 16 novembre 1988, se veut une refonte complète de la *Charte* originale.

L'OÉA est une organisation régionale des Nations Unies en vertu de l'art. 52 de la *Charte de l'ONU*¹⁶. L'article premier de la *Charte de l'OÉA* stipule clairement que *dans le cadre des Nations Unies, l'Organisation des États américains constitue un organisme régional*.

Après ce bref rappel historique, nous allons discuter du développement de l'OÉA (Chapitre 1), puis examiner le processus d'admission à l'OÉA (Chapitre 2).

I. Les traités constitutifs et fondamentaux de l'OÉA

A. Les traités constitutifs et fondamentaux de l'OÉA

1. La Charte de l'OÉA et ses protocoles de réforme

La *Charte de l'OÉA* est le véritable acte de naissance de l'Organisation qui « [...] répond à toutes les caractéristiques spécifiques d'une authentique organisation internationale. »¹⁷ L'article premier énumère les principes et les caractéristiques de l'Organisation: *Les États américains consacrent dans cette Charte l'Organisation internationale qu'ils ont établie en vue de parvenir à un ordre de paix et de justice, de maintenir leur solidarité, de renforcer leur collaboration et de défendre leur souveraineté, leur intégrité territoriale et leur indépendance*¹⁸.

La *Charte* accorde de plus des garanties sur la personnalité juridique de l'Organisation et les droits qui en découlent puisque l'*Organisation des États américains jouira, sur le territoire de chacun de ses membres, de la capacité juridique, des privilèges et des immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions et à la réalisations de ses objectifs* (art. 138). Les représentants de l'Organisation possèdent les mêmes immunités et privilèges que les agents de l'Organisation des Nations Unies (art. 139).

Le *Protocole de réforme de Buenos Aires* est venu, entre autres, modifier les critères d'admission à l'Organisation. À l'origine, il n'y avait pas de processus formel, et l'on reconnaissait un droit à tout État indépendant du continent américain de devenir membre par la simple ratification de la *Charte*. De plus, les États membres ont inclu dans la *Charte* des objectifs et des règles pour promouvoir le développement économique, social et culturel des peuples de l'hémisphère de façon plus explicite¹⁹.

Quant au *Protocole de Cartagena*, il

« [...] a introduit des réformes très importantes qui touchent à la fois à la composition et aux attributions particulières de l'OÉA, à l'objectif essentiel de promotion et de consolidation de la démocratie représentative dans le respect du principe de non-intervention, le droit de tout État de choisir son système politique, économique et social, le pluralisme, le règlement pacifique des différends, la solidarité et la coopération nécessaires pour que tous les peuples américains réalisent leur développement »²⁰.

Il a aussi modifié à nouveau le processus d'admission, comme nous allons le voir plus loin.

Aujourd'hui, la *Charte de l'OÉA* compte 33 parties alors que le *Protocole de Buenos Aires* et le *Protocole de Cartagena* ont été

9 J.-C. BEAU, *Organisation des États américains*, thèse de doctorat, Montpellier, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Montpellier, 1970, à la p. 58.

10 C. A. COLLIARD, *Institution des relations internationales*, 8^e éd., Jurisprudence générale, Paris, Dalloz, 1985 à la p. 448.

11 *Charte de l'Organisation des États américains*, (1952) 119 R.T.N.U. 49, art. 151 [ci-après *Charte de l'OÉA*]. La version amendée se trouve dans O.É.A., SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, *Protocole de Buenos Aires en 1967 et Protocole de Cartagena de Indias en 1985*, Doc. off. OÉA/Ser. A/2 (français) rev. 2, art. 1.

12 OÉA, CONSEIL PERMANENT, *Compte rendu du rapporteur pour le point « Renforcement de l'OÉA en tant que tribune politique et instrument de concorde et de coopération interaméricaine » sur la base du libre exercice de la diplomatie multilatérale*, Doc. off. OÉA/Ser.G CP/GT/FOEA/doc. 5, rev. 1 (1989) à la p. 1.

13 *Protocole de réforme de la Charte de l'Organisation des États américains*, (1970) 721 R.T.N.U. 264 [ci-après *Protocole de Buenos Aires*].

14 OAS, GENERAL SECRETARIAT, *Handbook of Existing Rules Pertaining to Human Rights*, Washington, General secretariat, 1980 à la p. 3.

15 *Protocole de réforme de la Charte de l'Organisation des États américains*, S.T.O.É.A. n° 66 [ci-après *Protocole de Cartagena*].

16 *Charte des Nations Unies*, (1945) R.T. Can. n° 7.

17 BEAU, *op. cit.*, supra, note 9 à la p. 43.

18 *Charte de l'OÉA*, *op. cit.*, supra, note 11, art. 1.

19 *Id.* au c. VII: Développement intégral (art. 20-51). Les objectifs suivants, entre autres, veulent être atteints par les États membres: augmentation substantielle du produit national brut (art. 33 a)); distribution équitable du revenu national (art. 33 b)); une industrialisation accélérée et diversifiée (art. 33 e)); logement adéquat pour tous (art. 33 k)); le bien-être matériel et le développement spirituel de tous sans distinction (art. 44 a)); l'éradication de l'analphabétisme (art. 49) et la promotion des échanges culturels (art. 51).

20 OÉA, CONSEIL PERMANENT, *op. cit.*, supra, note 12 à la p. 2.

ratifiés par 32 et 24 parties respectivement²¹. Le Canada a ratifié, quant à lui, les trois traités le 8 janvier 1990²².

2. Les autres instruments de base de l'OÉA: le Traité de Rio et le Pacte de Bogota

Le *Traité interaméricain d'assistance mutuelle*²³, mieux connu comme le *Traité de Rio* a pour but d'obliger tout État américain à recourir à des procédures pacifiques avant d'employer la force armée pour régler un différend entre lui et un autre État partie. Le *Traité* couvre tout le continent américain, incluant, par le fait même, le territoire canadien. Le *Traité* a une grande importance car il vise à régler les différends avant qu'ils ne soient portés au Conseil de sécurité de l'O.N.U., permettant ainsi de résoudre des problèmes au niveau inter-américain. Cependant, ce mécanisme ne fut pas utilisé de façon adéquate par les États parties au *Traité*. Il est, par conséquent, resté en partie inefficace. Mentionnons à titre d'exemple la guerre des Malouines et le conflit américano-nicaraguayen.

Le *Traité américain de règlement pacifique*, ou le *Pacte de Bogota*²⁴ est venu compléter le *Traité de Rio* en codifiant les « [...] procédures destinées à régler pacifiquement des différends entre États du continent. »²⁵. Le *Pacte* entend régler les procédures de *bons offices*, de *médiation*, de *conciliation*, du *règlement judiciaire* et d'*arbitrage*, différents moyens mis à la disposition des États pour résoudre leurs conflits.

Après avoir analysé les traités fondamentaux, il serait bon d'étudier les règles d'admission à l'Organisation des États américains telles qu'énoncées dans la *Charte* constitutive.

B. L'admission d'un nouvel État à l'OÉA

1. Le vote d'admission par l'Organisation

L'article 6 de la *Charte* stipule qu'un État qui souhaite devenir membre doit manifester son intention de signer et de ratifier la *Charte* au Secrétaire général de l'Organisation ainsi que son intention de respecter les obligations qu'impose la *Charte* aux États membres. L'Assemblée générale, sur proposition du Conseil permanent, doit décider s'il convient d'ouvrir la *Charte* à la signature par l'État qui le sollicite (art. 7). Le vote du Conseil permanent et de l'Assemblée générale doit, sur cette question d'admission, recueillir les deux tiers des voix. Cependant, lors de l'adoption du *Protocole de Cartagena*, les États membres ont décidé de modifier les règles d'admission d'un nouvel État dans l'Organisation.

2. L'impact du Protocole de Cartagena de Indias (1985) sur le processus d'admission

La modification apportée par le *Protocole de Cartagena* vient, dans la pratique, régler le problème de l'admission du Belize et de la Guyane. En effet, selon l'ancien article 8, un État non-membre qui avait un différend territorial avec un État membre ne pouvait pas accéder à l'OÉA. Quoique de façon détournée le nouvel article 8 est venu apporter une solution: *La qualité de membre de*

l'Organisation est aussi limitée aux États indépendants du continent qui, au 10 décembre 1985, étaient membres des Nations Unies et aux territoires non autonomes mentionnés dans le document OEA/Ser.P, AG/doc.1939/85, en date du 5 novembre 1985, lors de leur accession à l'indépendance.

Cela fait en sorte que l'OÉA est devenue une organisation fermée, sauf pour les dernières colonies européennes des Caraïbes.

II. Les buts et structures de l'Organisation

A. Les buts de l'OÉA et les obligations des États membres

1. Les buts et les principes de l'OÉA

Les buts premiers de l'OÉA sont d'assurer la paix et le maintien de la sécurité dans l'hémisphère, de prévenir les causes possibles de conflits ou de difficultés, d'assurer un règlement pacifique des conflits pouvant surgir entre les membres, de fournir assistance entre les États en cas d'agression venant de l'extérieur, de trouver des solutions aux problèmes politiques, juridiques et économiques entre les États membres, de promouvoir par une action commune le développement économique, social et culturel des pays membres et de rechercher une limitation effective des armements militaires classiques, augmentant ainsi les ressources servant au développement économique et social de tous les pays membres (art. 1 et 2).

Les États américains affirment, à l'article 3 de la *Charte de l'OÉA*, les principes servant à gouverner les rapports entre États. Le droit international doit servir de norme de conduite dans les relations mutuelles des États et la bonne foi, présider ces relations. Chaque État se doit de respecter la personnalité, la souveraineté et l'indépendance des autres États. Les buts de l'Organisation requièrent des États qu'un système politique basé sur la démocratie représentative soit effectif dans leur pays, mais chaque État a la liberté de choisir le système politique, économique et social qu'il désire, sans ingérence extérieure. Une victoire lors d'une guerre d'agression ne crée aucun droit. Un acte d'agression contre un État américain équivaut à un acte d'agression contre tous et les différends internationaux entre les États membres doivent être réglés par des arrangements pacifiques.

L'article 3 précise, de plus, que la justice sociale et la sécurité sont à la base de toute paix longue et durable, que la coopération économique est un moyen essentiel et indispensable pour atteindre une prospérité et un niveau de vie supérieur pour tous les peuples de l'hémisphère. Les droits de tous doivent être garantis sans aucune distinction de race, de nationalité, de religion ou de sexe et l'éducation doit être dirigée vers la justice, la liberté et la paix.

2. Les obligations et les devoirs des États membres

Chaque État doit respecter la souveraineté des autres membres: *Les États sont juridiquement égaux, ils jouissent de droits égaux et d'une capacité égale pour les exercer et ils ont les mêmes devoirs. Les droits de chaque État ne dépendent pas de la puissance dont il dispose pour en assurer l'exercice mais du simple fait de son existence en tant que personne de droit international* (art. 9).

Un État possède les droits suivants: la protection de son territoire, de sa sécurité, de sa prospérité et de son existence (art. 12). Il ne peut cependant pas, en exerçant ces droits agir de façon injuste envers un autre État de l'Organisation. Chaque État a compétence

21 Voir, l'Annexe II pour la liste des États parties à la *Charte de l'OÉA* et aux *Protocoles de Buenos Aires et Cartagena*.

22 CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, Communiqué 281, « Le Canada adhère à la *Charte de l'Organisation des États américains* » 13 novembre 1989.

23 *Traité interaméricain d'assistance mutuelle*, (1948) 21 R.T.N.U. 77.

24 *Traité américain de règlement pacifique*, (1949) 30 R.T.N.U. 55.

25 BEAU, *op. cit.*, *supra*, note 9 à la p. 37.

sur son territoire envers ses nationaux et les étrangers. Il doit le faire, toutefois, de façon juste et équitable (art. 15).

Aucun État ou groupe d'États n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement, pour quelque motif que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un État. Le principe précédent exclut l'emploi non seulement de la force armée, mais aussi de toute autre forme d'ingérence [...] (art. 18). De plus, il est interdit à un État de prendre des mesures coercitives pour forcer un autre État à agir contre son gré (art. 19).

B. Les structures de l'OÉA²⁶

Pour atteindre ces objectifs, l'OÉA a créé les organes suivants (art. 52): l'Assemblée générale (art. 53-59); la Réunion de consultation des ministres des relations extérieures (art. 60-68); trois Conseils (art. 69-78: dispositions communes) qui sont le Conseil permanent de l'Organisation (art. 79-91), le Conseil économique et social interaméricain (art. 92-97) et le Conseil interaméricain pour l'éducation, la science et la culture (art. 98-103); le Comité juridique interaméricain (art. 104-110), la Commission interaméricaine des droits de l'Homme (art. 111), le Secrétariat général (art. 112-126), les conférences spécialisées (art. 127 et 128) et les organismes spécialisés (art. 129-135).

1. Les organes principaux

L'Assemblée générale de l'OÉA se réunit une fois par année (art. 56) et, chaque fois qu'il est nécessaire, en session extraordinaire (art. 57). Elle est l'organe suprême de l'Organisation (art. 53). Elle a le pouvoir et le devoir d'établir les politiques à suivre et les actions générales de l'Organisation, ainsi que le budget et les quotes-parts des États membres. Elle a aussi comme attribution de renforcer les liens avec les Nations Unies et ses institutions spécialisées. Tous les États membres peuvent y être représentés et ils possèdent chacun le droit de vote (art. 55).

La Réunion de consultation des ministres des relations extérieures, peut se réunir à la demande de tout État membre (art. 61). Elle s'occupe des questions urgentes et d'intérêt commun pour les États. Elle sert aussi d'organe de consultation en vertu de l'application du *Traité d'assistance mutuelle*²⁷ lors de menaces contre la sécurité et la paix.

Le Conseil permanent de l'Organisation traite des questions qui lui sont soumises par l'Assemblée générale ou la Réunion de consultation des ministres des relations extérieures dans les limites fixées par la *Charte de l'OÉA* (art. 81). Il doit veiller au *maintien des relations amicales entre les États membres* (art. 83) et doit donner suite aux décisions de l'Assemblée générale ou de la Réunion de consultation des ministres des relations extérieures (art. 90 a)). Le Conseil permanent doit surveiller les opérations du Secrétariat général (art. 90 b)) et, dans les circonstances indiquées dans la *Charte de l'Organisation*, agir de façon provisoire comme un organe de consultation (art. 82). Chaque État est membre du Conseil et possède un droit de vote (art. 70).

Le Secrétariat général est l'organe central et permanent de l'OÉA (art. 112). Il doit s'acquitter des tâches qui lui sont confiées par les autres organes. Le Secrétaire général est élu pour un mandat de cinq ans par l'Assemblée générale (art. 113) et est le fonctionnaire principal de l'Organisation. Il a droit de parole dans toutes les réunions de l'Organisation (art. 115). Il peut aussi porter à l'attention de l'Assemblée générale ou du Conseil permanent

toute question qui pourrait porter atteinte à la paix ou à la sécurité des États membres. Le siège du Secrétariat général ainsi que celui du Conseil permanent se trouvent dans la ville de Washington, D.C. (art. 91 et 126).

2. Les organes spécialisés

Le Conseil économique et social interaméricain a pour but de favoriser la coopération entre les pays américains en vue de leur développement économique accéléré (art. 93). Il a sa propre Commission exécutive permanente (art. 96) qui dirige les actions interaméricaines du Conseil dans les domaines relevant de sa compétence. Le Conseil doit organiser au moins une réunion annuelle au niveau ministériel (art. 95).

Le Conseil interaméricain pour l'éducation, la science et la culture doit promouvoir les relations amicales et la compréhension mutuelle entre les peuples de l'Amérique à travers l'éducation, la coopération scientifique et culturelle, de même que les échanges entre les États membres (art. 99). Tout comme le Conseil économique et social, il est dirigé par une Commission exécutive permanente (art. 102) et doit se réunir au moins une fois au niveau ministériel (art. 101).

Le Comité juridique interaméricain sert de conseiller juridique à l'Organisation et a comme but de faciliter le développement progressif et la codification du droit international (art. 104). Il est composé de onze juristes élus pour quatre ans (art. 106). Il se doit d'établir des relations de coopération avec les universités, instituts et autres centres d'éducation qui s'occupent des questions juridiques internationales (art. 108). Le siège du Comité est situé à Rio de Janeiro (art. 110).

La Commission interaméricaine des droits de l'Homme a comme principale fonction la promotion du respect et de la défense des droits de la personne et elle conseille l'Organisation à ce sujet (art. 111). C'est la *Convention américaine relative aux droits de l'Homme*²⁸ qui détermine la structure, la compétence et le fonctionnement de la Commission. Elle est composée de sept membres, élus par l'Assemblée générale pour un mandat de quatre ans. Elle est apte à recevoir toute plainte de toute personne ou tout groupe de personnes relativement à une violation des droits garantis par la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme*²⁹ et la *Convention américaine*.

Les conférences spécialisées sont des réunions intergouvernementales servant à développer certains aspects techniques spécialisés ou des questions précises sur la coopération interaméricaine. Elles ont lieu soit à la demande de l'Assemblée générale ou de la Réunion de consultation des ministres des relations extérieures, soit de leur propre initiative ou à la demande de l'un des Conseils (art. 127).

Les organismes interaméricains spécialisés sont établis par des accords multilatéraux et ils ont chacun un domaine précis de compétences sur des intérêts communs des États membres (art. 129). Il y a en tout six organismes spécialisés: l'Institut interaméricain pour l'enfance, établi à Montevideo; la Commission interaméricaine sur la femme située à Washington D.C.; l'Institut interaméricain sur les Amérindiens, basé à Mexico; l'Institut interaméricain sur les sciences agricoles, à San José; l'Organisation panaméricaine de la santé, à Washington D.C. et l'Institut panaméricain de géographie et d'histoire, situé à Mexico.

²⁸ *Convention américaine relative aux droits de l'Homme*, S.T.O.É.A. n° 36.

²⁹ La *Déclaration* est reproduite dans D. TURP, *Droit international des droits de la personne: recueil de documents*, t. 1, Montréal, Coop. étudiante de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, 1990 à la p. 241.

²⁶ Voir Annexe II: organigramme de l'OÉA.

²⁷ *Traité interaméricain d'assistance mutuelle*, op. cit., supra, note 23.

Après avoir décrit sommairement l'Organisation des États américains³⁰, il nous faut maintenant étudier le rôle que le Québec peut jouer dans l'OÉA. Il importe, en premier lieu, d'examiner l'admission du Canada à l'OÉA et le rôle de l'État fédéré québécois.

PREMIÈRE PARTIE

L'admission du Canada et le rôle de l'état fédéré québécois à l'OÉA

Le Canada est membre de l'OÉA depuis le 8 janvier 1990. Au moment du dépôt de l'instrument de ratification du Canada, le Secrétaire aux Affaires extérieures du Canada, M. Clark, affirmait que

« Le Canada n'adhère pas à une organisation; il occupe la place qui lui revient dans l'hémisphère. L'appartenance à l'Organisation des États américains est un important symbole de notre engagement envers l'élargissement de nos relations avec la région. Toutefois, c'est cette relation élargie avec l'Amérique latine qui est la question centrale; l'utilité d'adhérer à l'OÉA est une conséquence de cette grande stratégie. »³¹

Le ton était donc donné: le Canada repensait sa stratégie pour les Amériques avec l'intention de rattraper le temps perdu. Le gouvernement canadien avait enfin décidé de s'ouvrir les yeux et de s'apercevoir que le Canada était lié morphologiquement au continent américain. « Pendant trop longtemps, les Canadiens ont considéré cet hémisphère comme une simple demeure; il est temps à présent que nous fassions notre maison. C'est le défi qui se pose à nous. »³²

Cette partie de notre étude touche le laborieux et long processus d'admission du Canada à l'Organisation des États et le rôle que le Québec, en tant qu'État fédéré, pourrait jouer à l'égard de l'OÉA. Car le Québec a des intérêts bien particuliers pouvant faire l'objet de discussions, de débats et de décisions dans un forum tel que l'OÉA, que cela soit dans le domaine des compétences exclusives, mixtes ou pour le plus grand intérêt du Québec. Nous pensons à des domaines tels que l'éducation, la santé, les richesses naturelles, l'emploi et l'immigration, les conditions de travail, la culture, la formation professionnelle, la famille, le développement économique et l'environnement.

I. L'admission du Canada à l'OÉA

A. L'adhésion tardive du Canada

C'est lors du Sommet de l'hémisphère au mois d'octobre 1989 que le premier ministre du Canada, M. Brian Mulroney a, au cours d'un discours en l'honneur du centième anniversaire de l'avènement de la démocratie au Costa Rica, annoncé officiellement que le Canada avait l'intention de ratifier la *Charte de l'Organisation des États américains*:

« Le Canada trouve encourageant les efforts déployés par l'OÉA pour se rajeunir et se réorganiser, et il est d'ailleurs disposé à faire sa part dans ce domaine, de tou-

tes les manières possibles. Notre gouvernement en est venu à la conclusion que le temps est venu pour le Canada d'occuper le siège qui lui est réservé depuis si longtemps. [...] J'espère que vous nous ferez bon accueil. »³³

Le Canada signait la *Charte de l'OÉA* et ses protocoles de réforme le 13 novembre 1989; à midi le 8 janvier 1990, il devenait le 33^e État membre de l'OÉA, lors de la ratification formelle des traités constitutifs de l'OÉA. La résolution d'acceptation de l'Assemblée générale et du Conseil permanent pour l'entrée du Canada était adoptée à l'unanimité le même jour que la signature.

Dans la même journée, le représentant permanent désigné du Canada à l'OÉA, M. Jean-Paul Hubert, présentait ses lettres de créances au Président du Conseil permanent de l'Organisation. Le Canada a pu ainsi, dès la première journée de son adhésion, participer au débat visant à l'adoption d'une résolution du Conseil permanent critiquant les États-Unis pour l'entrée illicite de militaires américains dans l'ambassade nicaraguayenne à Panama. Cette résolution fut adoptée et le Canada vota en sa faveur.

Dès la ratification de la *Charte*, le Canada a clairement démontré sa ferme intention de ne pas s'impliquer dans le système de sécurité collective de l'OÉA. Le Canada, à ce niveau, se considère lié par le *Traité de l'Atlantique Nord* et l'OTAN estime celle-ci plus efficace que celle du *Traité de Rio*³⁴.

« Canada had decided not to adhere to the *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance* (the *Rio Treaty*) and this was clearly stipulated at the time of ratification of our signature of the *OAS Charter*. As a non-signatory of the *Rio Treaty*, Canada is not entitled to membership in the Inter-American Defense Board or to participate in the Inter-American Defense College, although with OAS membership there exists an opportunity to seek observer status in these institutions for a period of three years. There is no intention to seek such a status, however, unless its utility to Canada could be clearly demonstrated »³⁵.

1. Les motifs de l'adhésion tardive

Il a fallu que le Canada surmonte plusieurs hésitations avant qu'il ne se décide d'adhérer à l'OÉA. L'une de ces hésitations était de nature financière: à quoi sert de financer une organisation qui ne fonctionne pas, surtout en temps de récession? Le Canada a changé son fusil d'épaule depuis. La « [...] quote-part au sein de l'OÉA est de 4,9 millions de dollars à laquelle s'ajoute une contribution de 1,8 millions de dollars au fonds d'aide au développement de l'OÉA, ce qui porte le coût total de notre adhésion à 6,7 millions de dollars »³⁶. Toute proportion gardée, cette somme reste relativement modeste.

Plusieurs explications ont été avancées pour justifier les vraies raisons du Canada de n'avoir pas voulu devenir membre de l'OÉA avant l'an dernier. L'une d'entre elles est l'influence considérable des États-Unis au sein de l'OÉA. Cela créait un doute certain quant à l'importance du rôle que le Canada pourrait jouer à l'intérieur de l'Organisation. La polarisation des vues entre les pays d'Amérique latine et les États-Unis entraîna un des problèmes majeurs de l'OÉA et son efficacité en fut radicalement diminuée, voire même complètement paralysée. Le Canada a longtemps cru qu'il

30 Pour un sommaire annuel des activités de l'OÉA, voir aussi M. ZANOTTI « Regional and International Activities » I-A.L.R. .

31 *Étude des ramifications*, op. cit., supra, note 1 à la p. 7.

32 J. CLARK, Allocution, La politique du Canada vis-à-vis de l'Amérique latine, Université de Calgary, 1^{er} Février 1990, Déclarations et discours n° 90/2 à la p. 10,

33 B. MULRONEY, Allocution, Sommet de l'hémisphère, Costa Rica, 27 octobre 1989, Canada, Cabinet du premier ministre à la p.5.

34 *Traité interaméricain d'assistance mutuelle*, supra, op. cit., note 23.

35 CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, Communiqué 141A (4 juillet 1990). Il s'agit d'un addendum au Communiqué 141 (29 juin 1990).

36 *Étude des ramifications*, op. cit., supra, note 1 à la p. 30.

n'avait aucun intérêt à s'occuper des pays au sud des États-Unis et qu'il ne devait pas aller jouer dans la « cour arrière » des États-Unis. Ce n'est que très récemment que le Canada a compris l'impact bénéfique qu'il pourrait avoir sur le reste du continent.

D'autres raisons furent aussi invoquées pour expliquer le manque d'intérêt du Canada³⁷, comme le défaut flagrant d'efficacité du système de sécurité collective de l'Organisation. Cette notion d'inefficacité trouve son origine dans l'idée que l'OÉA a été créée comme système de sécurité collective pour le continent, mais qu'elle n'a pas réussi à empêcher les conflits entre les États du continent. Nous pensons notamment au problème américano-nicaraguayen et aux conflits en Amérique centrale.

Un autre motif du retard fut l'intérêt marqué par le Canada à entretenir des relations bilatérales avec les pays d'Amérique latine: « It is said that it is more profitable for Canada to continue the bilateral route, particularly in the field of trade »³⁸. L'idée que le Canada, en adhérant à l'OÉA, allait renier ses amitiés déjà conclues avec les pays des Caraïbes fut avancée: « There is no question of Canada turning its back on its traditional friends in the Caribbeans. Quite the contrary; we see our membership in the OAS providing a new area of cooperation with our Caribbean friends in joint efforts to improve political, economic and social conditions in the hemisphere and to strengthen the role of the OAS in this regard »³⁹.

De plus, l'intérêt des citoyens du Canada pour une adhésion à l'OÉA n'a jamais vraiment été très évident. Cela est certainement dû davantage à un manque d'information qu'à un refus de participation. Les Canadiens, en général, se sont toujours plus identifiés aux Européens plutôt qu'aux Américains.

2. L'intérêt soudain du Canada pour l'OÉA

La coopération à l'échelle de l'hémisphère pour le règlement de problèmes qui sont, aux yeux du Canada, des fléaux pour l'humanité, telles la violation des droits de la personne, les atteintes à l'environnement, les dettes extérieures des pays en voie de développement en Amérique centrale et du Sud et dans les Caraïbes, la drogue et les institutions démocratiques bafouées, est la principale raison pour laquelle le Canada a décidé de devenir membre de l'OÉA.

« By taking our place in the OAS, Canada accepts its full responsibility to be an active participant in the larger political discussions which come before this Organization. We will not let down those states in Latin America who have sought our membership for so long, and who have looked forward to Canada's increased engagement in the region [...] It was not simply our expertise which led the countries of Central America to seek our assistance in constructing a durable mechanism for peace [...] Our purpose is clear. We have a responsibility to be at the table where issues of importance to Canada - and of the region - are discussed. Our place at this table is not to sit in silence, but to add a voice of commitment and moderation »⁴⁰.

Depuis l'adhésion du Canada à l'OÉA, ce dernier a joué un rôle actif au sein du Conseil permanent de l'Organisation et de différents comités pour rendre l'OÉA plus efficace et plus apte à

remplir son rôle. L'implication du Canada a permis à l'Organisation de s'attaquer aux problèmes importants et vitaux pour l'Amérique: « Canada is playing an active role in promoting the OAS as an effective political forum and as an institution to strengthen peace and security of the continent, as stipulated in Article 2 of the Charter »⁴¹. Le Canada est d'ailleurs devenu membre de la Commission interaméricaine des femmes, qui oeuvre en vue de l'égalité sociale, politique, civile et économique des femmes en Amérique du Nord et du Sud et dans les Antilles. De plus il a participé à la Commission interaméricaine sur le contrôle de la consommation de la drogue, qui a contribué quant à elle au développement de stratégies contre les drogues et au partage de l'information sur des questions relatives aux drogues⁴².

Le Canada a également décidé de revoir complètement sa politique extérieure à l'égard de l'Amérique latine. Il entend de plus jouer un rôle déterminant dans l'avenir du continent et ne pas laisser aux autres ce qu'il peut faire lui-même.

« Notre adhésion à l'OÉA et notre stratégie pour l'Amérique latine sont fondées sur un postulat assez simple, soit que les nations de la région influent sur des questions qui revêtent de l'importance pour le Canada et pour la communauté des nations qu'il s'agisse de stupéfiants, d'environnement, de droits de la personne, de dette, de commerce ou d'établissement d'un nouveau dialogue entre pays développés et en développement [...] Notre stratégie pour l'Amérique latine a donc comme objectif global le développement de la démocratie et la poursuite de la prospérité économique de la région »⁴³.

Le Canada s'est fixé des objectifs précis et un but concret, à savoir le développement de l'économie de toutes les régions.

« Pour le Canada, il s'agit maintenant de tirer parti de l'occasion qui lui est offerte d'encourager la démocratie, de favoriser la prospérité et d'édifier une véritable communauté de nations dans cet hémisphère. [...] Un instrument à cet égard est le commerce. Nous organiserons des missions commerciales dans la région pour trouver des domaines susceptibles d'apporter des avantages économiques de part et d'autre - par exemple, l'agriculture, les mines, le pétrole et le gaz, les forêts et les télécommunications »⁴⁴.

Lors de la dernière assemblée générale de l'OÉA, qui s'est tenue en juin 1990, le Canada proposait d'ailleurs trois moyens de renforcer substantiellement l'efficacité de l'Organisation. Premièrement, il recommandait que les États membres se rencontrent de façon périodique au niveau des chefs d'État ou de gouvernement pour pouvoir témoigner d'une volonté politique pour renforcer les prises de position et les décisions de l'OÉA⁴⁵. Deuxièmement, l'OÉA devrait établir à l'intérieur du Secrétariat général un Bureau des Affaires politiques permettant l'analyse et la recherche de solution aux crises naissantes avant qu'elles ne deviennent des situations dramatiques entraînant des conflits coûteux et difficiles

41 *Id.* à la p. 7.

42 CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, Communiqué 123, « Canada Attends General Assembly of the Organization of American States » 31 mai 1990).

43 *Étude des ramifications*, op. cit., supra, note 1 à la p. 11.

44 CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, op. cit., supra, note 32 à la p. 8.

45 *Id.* à la p. 9. M. Clark expliquait l'importance de ce moyen de renforcement: « Je pense que l'OÉA serait prise plus au sérieux par ses membres si, à l'instar d'autres organismes du même genre, les assemblées se tenaient au niveau des chefs de gouvernement à intervalles réguliers. »

37 Voir D. PHARAND, « Canada and the OAS: the Vacant Chair Revisited », (1986) 17 R.Q.D. aux pp. 429-454.

38 *Id.* à la p. 442.

39 *Étude des ramifications*, op. cit., supra, note 1 à la p. 6.

40 *Id.* à la p. 3.

à résoudre. Troisièmement, l'OÉA devrait aussi créer à l'intérieur du Secrétariat général, une direction pour le développement démocratique afin de renforcer les capacités de l'OÉA en matière d'aide lors d'élections et de pouvoir encourager et supporter les efforts des démocraties naissantes. Le Canada voudrait voir l'implantation d'une «Unité permanente pour les institutions démocratiques». Cet organisme pourrait aider à l'établissement des institutions démocratiques et à contrôler les élections. Un organisme parallèle pourrait, à la demande des États membres, enquêter de façon impartiale sur des irrégularités commises lors d'un processus électoral⁴⁶.

Un dernier instrument proposé est le renforcement des pouvoirs du Secrétaire général de l'OÉA. Le Canada propose que le Secrétaire général obtienne les pouvoirs et les ressources nécessaires pour suivre de près et analyser l'évolution de certaines situations critiques. Le Secrétaire général devrait aussi recourir plus souvent à son droit de porter à l'attention des membres de l'OÉA les questions qui, à son avis, risquent de menacer la sécurité de la région⁴⁷.

Pour bien comprendre la position du Canada relativement à son admission à l'OÉA, il importe de lier à la fois les raisons et les objectifs de ce geste:

« We have been impressed with the political will of member governments to reform, revitalize and strengthen the Organization. This commitment is indeed one of the reasons why Canada decided to become a full member, after seventeen years as permanent observer. [...] We believe three key ideas should guide our work in the months to come: The first is that we should seek to strengthen the ability of the Organization to address political issues affecting the region [...] The second guiding principle we would like to put forward is the need for the Organization to set itself clear priorities and to reassess its activities on a regular basis with a view to ensuring that the limited resources of the Organization are put to the best possible use [...] Thirdly, we believe strongly that the Organization must make greater efforts to make its work and accomplishments better known throughout the region »⁴⁸.

Comme nous venons de le voir, le Canada a hésité longtemps avant de devenir membre de l'OÉA, mais lorsqu'il s'est décidé, le processus fut rapidement complété. Il serait intéressant de savoir si le Québec a été consulté d'une quelconque façon sur cette adhésion.

B. Le rôle du Québec dans le processus d'admission

1. Le rôle du Québec dans l'admission du Canada aux organisations internationales

Le gouvernement du Canada n'a jamais vraiment consulté formellement le Québec ou les autres provinces lorsqu'il était question de son admission aux organisations internationales. La décision de demander l'admission constitue une décision de politique étrangère et, à cet égard, ressort de la compétence fédérale. Des consultations ont eu lieu avec le Québec et les provinces, mais c'est surtout au niveau de la participation aux travaux des organisations que ces consultations se sont produites. En grande partie,

c'est le Québec et d'autres provinces qui faisaient pression pour qu'elles aient lieu⁴⁹.

2. L'admission du Canada à l'OÉA et le Québec

Aucun contact préalable avec le Québec, son gouvernement ou les fonctionnaires du ministère des Affaires internationales ne fut établi à propos de l'admission du Canada à l'Organisation des États américains. Le Canada a agi comme si cette adhésion ne pouvait avoir aucun impact pour le Québec ou sur les compétences dévolues aux provinces et garanties par la Constitution canadienne. Pourtant, un auteur s'est déjà posé la question suivante:

« Peut-on se satisfaire de l'interprétation unilatérale du gouvernement central d'un État fédératif qui conduit à la capacité exclusive de celui-ci de conclure des accords alors qu'il est incapable de les appliquer et, par conséquent, de les respecter? Ne doit-on pas, au contraire, se tourner vers une interprétation permettant à l'État fédéré, qui a la capacité de satisfaire à ses obligations, de détenir la capacité de les contracter, sans pour autant porter atteinte à la souveraineté de l'État fédéral »⁵⁰.

Dès lors, il aurait été souhaitable que le Québec et les autres provinces soient consultés sur l'admission du Canada à l'OÉA, dans la mesure où, en devenant membre de l'OÉA, le Canada était susceptible de devenir partie à un nombre important de traités intéressant principalement le Québec et les autres provinces canadiennes.

Mais le Québec n'a pu être en mesure de prévoir efficacement les conséquences de l'adhésion du Canada et aux nouvelles obligations qui sont susceptibles de lui être imposées, notamment en matière des droits de la personne, car la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme*⁵¹ devra dorénavant être respectée par le Canada en général et le Québec en particulier. Le Canada a de plus une importante obligation morale d'adhérer à un grand nombre de conventions adoptées au sein ou sous l'égide de l'OÉA, qu'il s'agisse de conventions relatives aux droits de la personne, mais également d'un nombre significatif de traités relatifs au droit international privé portant sur des matières de compétence provinciale.

Suite à l'analyse des conséquences de l'adhésion du Canada à l'OÉA, le rôle que le Québec pourrait jouer à l'intérieur de l'Organisation mérite une attention particulière et une analyse approfondie.

II. Le rôle du Québec dans l'OÉA

Comme l'affirmait déjà en 1967 le ministre québécois Paul Gérin-Lajoie:

« Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés puisque le domaine des relations internationales était relativement restreint. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui. Les rapports entre États embrassent tous les aspects de la vie sociale. Les conventions internationales sur l'éducation, le travail, la culture, les droits de l'Homme, la santé, les ressources naturelles, et combien d'autres domaines, se sont multi-

46 *Id.* à la p. 10.

47 *Id.* à la p. 9.

48 Délégation canadienne, Discours de la délégation canadienne à la XX^e Assemblée générale de l'OÉA, 5 juin 1990 CANADA, Ministère des Affaires extérieures, aux pp. 3-5.

49 Ce que démontre d'ailleurs la création du Comité permanent des fonctionnaires sur les droits de la personne qui regroupe des fonctionnaires du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires.

50 A. SAMSON, « La pratique et les revendications du Québec en matière de conclusion d'ententes internationales » (1984) 1 R.Q.D.I. 75.

51 *Convention américaine relative aux droits de l'Homme*, op. cit., supra, note 28.

pliées. Les organisations internationales qui s'occupent de ces problèmes complexes exigent maintenant une grande coopération entre les États [...] Tout cela le plus souvent, touche des problèmes qui sont de la compétence du Québec en vertu de la Constitution canadienne. Le Québec doit avoir directement accès à cet univers s'il veut assumer efficacement ses responsabilités dans les domaines de sa juridiction »⁵².

Cette position paraît aujourd'hui encore plus pertinente. Il faut que le Québec soit à même d'exploiter au maximum ses capacités et ses ressources dans ses domaines de compétence. Le Québec se doit de défendre ses intérêts de la façon la plus efficace possible. Le meilleur moyen, quant à nous, est de participer le plus directement possible aux activités à caractère international qui relèvent des domaines de ses compétences. Le Québec peut exporter ses connaissances tant au niveau de l'ingénierie que de l'éducation, de la formation professionnelle ou des soins de santé.

Le Québec, au début, s'est principalement soucié de se tailler une place au sein de la Francophonie et de ses institutions. Cependant, ses autres compétences constitutionnelles l'ont amené à s'intéresser à un nombre sans cesse grandissant d'institutions internationales, telles l'UNESCO, l'O.I.T., l'O.C.D.E., l'O.M.S., l'O.A.A. ou le GATT. Le Québec doit maintenant se lancer à l'assaut d'une nouvelle organisation internationale et y conquérir la place qui lui revient légitimement.

A. La ratification par le Canada des différents traités de l'OÉA et la situation du Québec

1. La Convention américaine des droits de l'Homme

La protection des droits de la personne dans le système interaméricain s'est développée à travers la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme*⁵³, la *Convention américaine des droits de l'Homme*⁵⁴ ainsi que le *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'Homme sur les droits économiques, sociaux et culturels*⁵⁵.

« Ce système régional est le fruit d'un processus d'évolution qui a officiellement démarré avec [l'adoption de] la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme* à Bogota (Colombie) en 1948 et dont les étapes les plus marquantes [ont été]: la création, en 1959, de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme (Santiago, Chili), l'adoption de la *Convention américaine relative aux droits de l'Homme* (San José, Costa Rica) en 1969 et son entrée en vigueur en 1978, l'installation officielle de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme en 1979 et l'adoption, en 1988, du *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme* traitant des droits économiques sociaux et culturels (San Salvador, El Salvador). Il convient également de mentionner de façon toute particulière la *Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture* (Cartagena, Colombie) en 1985 »⁵⁶.

Le Canada a manifesté l'intention de ratifier la *Convention américaine des droits de l'Homme* et il consulte à cet égard les provinces⁵⁷.

Si la ratification des conventions sur les droits de la personne peut avoir un impact sur la législation constitutionnelle et fédérale, notamment sur la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵⁸ et la *Déclaration canadienne des droits*⁵⁹, le Québec devra aussi étudier les impacts que peut entraîner la ratification de la *Convention* sur l'ensemble de la législation québécoise et sur la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶⁰ et sur le nouveau Tribunal des droits de la personne en particulier. Il devra veiller à ce que le Canada ne signe ni ne ratifie cette *Convention* sans l'assentiment du Québec, car le Canada semble vraiment déterminé à assumer ses responsabilités à cet égard.

« The Government intends to be a full and active participant in the various Inter-American bodies that address human rights issues [...] Within the OAS context we are reviewing the status and work of the Inter-American Commission of Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights with a view to determining in what manner they can be made more effective »⁶¹.

De plus, le Québec devrait s'assurer le plus rapidement possible qu'il va pouvoir lui-même établir les rapports périodiques sur le respect des droits de la personne à être présentés devant la Commission interaméricaine des droits de l'Homme. Des modalités et mécanismes de participation du Québec devraient être adoptés⁶². Il faudrait prévoir également des procédures de collaboration dans les cas où des communications ou des requêtes seraient adressées à la Commission et éventuellement à la Cour. Le Québec devrait même s'assurer d'être présent lors de la présentation du rapport pour pouvoir répondre directement aux questions qui sont posées par rapport à des actes, politiques ou lois du Québec.

En ce qui a trait aux communications que peut désormais entendre la Commission interaméricaine des droits de la personne contre le Canada et relatives aux allégations de violation par le Québec de la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme*⁶³ que le Québec pourrait avoir commis contre ses ressortissants, il faudrait que des ententes de coopération soient également conclues. Le Québec devrait pouvoir aussi rédiger lui-même les renseignements et observations nécessaires et il devrait pouvoir comparaître lui-même aux réunions de la Commission. Pour l'instant, la procédure suivie pour les pétitions devant la Commission américaine est semblable à celle relative aux plaintes adressées au Comité des droits de l'Homme en vertu du *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits*

57 Voir aussi COMITÉ PERMANENT FÉDÉRAL - PROVINCIAL - TERRITORIAL DES FONCTIONNAIRES SUR LES DROITS DE LA PERSONNE, *Compte rendu de la réunion des 31 mai et 1^{er} juin 1990*, Whitehorse à la p. 7; CANADA, COMITÉ PERMANENT FÉDÉRAL - PROVINCIAL - TERRITORIAL DES FONCTIONNAIRES SUR LES DROITS DE LA PERSONNE, *Compte rendu de la réunion des 22 et 23 novembre 1990*, Hull 1.

58 *Charte canadienne des droits et libertés*, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U), 1982, c. 11.

59 *Déclaration canadienne des droits*, L.C. 1960, c. 44 et reproduite dans L.R.C. 1985, app. III.

60 *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. , c. C-12.

61 CANADA, MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *op. cit.*, *supra*, note 32 à la p. 12.

62 Voir CANADA, *Modalités et mécanismes pour la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ainsi que le *Protocole facultatif se rapportant à ce dernier* reproduit dans J.-Y. MORIN et al. *op. cit.*, *supra*, note 3 aux pp. 383-385; D. TURP, « Le Comité permanent fédéral - provincial - territorial des fonctionnaires chargé des droits de la personne et sa participation à la mise en œuvre des traités » (1984-85) 2 A.C.D.P. aux pp. 77-136.

63 *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme*, *op. cit.*, *supra*, note 29.

52 Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (13 avril 1967) aux pp. 2176-2177 (M. P. GÉRIN-LAJOIE).

53 *Convention américaine relative aux droits de l'Homme*, *op. cit.*, *supra*, note 28.

54 *Traité interaméricain d'assistance mutuelle*, *op. cit.*, *supra*, note 23.

55 Voir S.T.O.É.A. n° 69.

56 OÉA, CONSEIL PERMANENT, *Compte rendu du rapporteur pour le thème « Renforcement de l'OÉA - Droits de l'Homme »*, doc. off. OÉA/Ser. G, CP/GT/FOEA/doc. 6, rev. 1 (1989) à la p. 1.

civils et politiques et la procédure applicable à ce dernier traité pourrait être étendue aux pétitions devant la Commission interaméricaine⁶⁴.

2. *Les conventions de droit international privé*

À travers les conférences spécialisées, les pays membres de l'Organisation des États américains ont élaboré et adopté de multiples conventions en droit international privé, portant notamment sur l'adoption internationale⁶⁵, sur la résidence des personnes civiles⁶⁶, sur l'arbitrage commercial⁶⁷, sur les mesures exécutoires préventives⁶⁸, sur la valeur des jugements étrangers⁶⁹, sur la preuve à l'étranger⁷⁰, sur la preuve de loi étrangère⁷¹ et sur des règles générales de droit international privé⁷².

Si le Canada entend participer activement à ces conférences et participer à l'élaboration de ces conventions, le Québec devra manifester son intérêt car ces conventions portent essentiellement sur des questions de compétence provinciale. Le Québec devra revendiquer un droit de représentation à ces conférences et donner son assentiment à la signature et à la ratification des conventions. Ici encore, le Québec devra être vigilant et prévenir toute intrusion de la part du gouvernement fédéral dans le champ de ses compétences⁷³.

B. La participation du Québec aux travaux de l'OÉA

Le Québec pourrait très bien ne pas tenir compte de ce qui se passe au sein de l'Organisation des États américains et continuer à développer des relations bilatérales avec les États d'Amérique latine, laissant ainsi une pleine latitude au Canada pour agir à l'intérieur de l'OÉA. Nous croyons que cela serait une erreur de la part du Québec puisque le Canada pourrait limiter ses droits légitimes et chèrement acquis en ce qui a trait à l'exercice de ses compétences au niveau international.

Le Canada a démontré depuis son entrée au sein de l'OÉA son désir d'influencer les travaux de l'Organisation et de la rendre beaucoup plus efficace que par le passé. Cela est en fait un objectif très louable de la part du Canada, mais ne devrait pas empêcher le Québec de jouer un rôle à l'OÉA.

64 Voir CANADA, *Directives en matière de réponse aux communications concernant les gouvernements provinciaux au titre du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, reproduit dans D. TURP, *Droit international des droits de la personne: recueil de documents*, t. 2, Montréal, Coop. étudiante de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, 1990 à la p. 87.

65 *Inter-American Convention on Conflicts of Laws Concerning Adoption of Minors*, (1985) 24 I.L.M. 460; *Inter-American Convention on the International Return of Children*, (1990) 29 I.L.M. 63.

66 *Inter-American Convention on Domicile of Natural Persons in Private International Law*, (1979) 18 I.L.M. 1234.

67 *Inter-American Convention on Commercial Arbitration*, (1975) 14 I.L.M. 336.

68 *Inter-American Convention on Execution of Preventive Measures*, (1979) 18 I.L.M. 1227.

69 *Inter-American Convention on Extraterritorial Validity of Foreign Judgements and Arbitral Awards*, (1979) 18 I.L.M. 1224; *Inter-American Convention on Jurisdiction in International Sphere for the Extraterritorial Validity of Foreign Judgements*, (1985) 24 I.L.M. 468.

70 *Inter-American Convention on the Taking of Evidence Abroad*, (1975) 14 I.L.M. 328; *Additional Protocol to the Inter-American Convention on the Taking of Evidence Abroad*, (1985) 24 I.L.M. 472.

71 *Inter-American Convention on Proof of and Information on Foreign Law*, (1979) 18 I.L.M. 1231.

72 *Inter-American Convention on General Rules of Private International Law*, (1979) 18 I.L.M. 1236.

73 Voir M. PARÉ, « La négociation et la mise en œuvre des conventions de droit international privé: perspectives canadiennes et québécoises », *Concours Mathieu-Bernard*, mars 1990, Montréal, 67 p.

1. *Un mode traditionnel de participation*

Le cas le plus concret de participation par le Québec à une organisation internationale est celui de l'Agence de coopération culturelle et technique. Le Québec agit dans l'A.C.C.T. par suite d'un compromis au terme duquel il devenait «gouvernement participant» dans l'Agence de coopération culturelle et technique. Dans les faits, ce statut lui permet d'être représenté de façon distincte, tout en constituant un groupe au sein de la délégation canadienne. Le Québec participe aux travaux de cette organisation en vertu des statuts de l'Agence permettant à des États non-souverains de devenir des «gouvernements participants». Le Québec a, par la suite, été considéré comme un membre à part entière par les autres États dans l'Agence.

Dans le cas de l'O.I.T. et de l'O.M.S., le Québec est invité par le gouvernement fédéral à faire partie de la délégation canadienne lors des conférences générales de ces organisations. Généralement, le ministre du Québec responsable de la question discutée est membre de la délégation canadienne. On peut voir ici que le gouvernement fédéral s'est efforcé d'assurer une certaine représentativité des provinces sur des questions qui ressortent de leurs compétences. Mais l'association du Québec reste encore bien mince et n'est pas toujours conforme à ses intérêts.

2. *L'élaboration d'un nouveau droit de participation pour le Québec*

Il est difficile de croire que le Québec pourrait participer à l'Organisation des États américains comme il le fait au sein de la Francophonie. Le Québec peut cependant exiger plus qu'une simple participation lors de réunions d'experts ainsi que le laisse entendre une analyse de la position du gouvernement fédéral :

« Dans les conférences internationales de nature politique, les fonctionnaires du Québec ne peuvent participer aux travaux que lorsqu'il s'agit de réunions d'experts. 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 »⁷⁴.

Le problème découlant d'une participation québécoise plus directe au sein d'une organisation internationale est avant tout un problème de nature purement politique, que les deux ordres de gouvernements doivent régler entre eux⁷⁵.

Le Québec a plusieurs possibilités de participation aux travaux de l'Organisation des États américains. Mais il faut préciser que cette participation doit être négociée avec Ottawa. Cela diminue les chances de participation du Québec. La Constitution canadienne nous laisse dans l'ombre la plus complète au sujet de la possibilité pour le Québec d'être représenté à des conférences ou organisations internationales. Ainsi, il faut qu'il y ait négociation entre les deux paliers de gouvernements.

Le Québec a le choix entre deux modes réalistes de participation aux travaux de l'OÉA s'il décide de mettre de l'avant une politique concrète en Amérique latine. D'une part, le Québec peut participer activement à l'intérieur d'une délégation canadienne

74 RATELLE, *op. cit.*, *supra*, note 4 à la p. 19.

75 MORIN, *op. cit.*, *supra*, note 6 à la p. 233.

qui s'implique dans les travaux de l'Assemblée générale et des différents organismes, comités ou commissions de l'OÉA. Il peut, d'autre part, décider d'assumer une position introvertie et demander seulement à être consulté par le Canada lorsque des questions qui pourraient toucher à des domaines relevant des compétences québécoises seraient débattues à l'OÉA. Cette dernière solution ne serait certes pas souhaitable, car le gouvernement fédéral pourrait avoir une vision étroite des domaines pour lesquels le Québec a par ailleurs son mot à dire.

La participation à l'intérieur de la délégation canadienne serait éminemment plus souhaitable pour le Québec que la simple consultation. Pour le gouvernement du Canada, il s'agit d'une façon de permettre au Québec de prendre part aux travaux d'une organisation internationale. Pour le Québec, la seule manière d'y parvenir serait de nommer des représentants à l'intérieur même de la délégation canadienne. Des ententes Canada-Québec sur le mode de participation à la délégation canadienne de fonctionnaires ou de ministres québécois devraient être adoptées avant toute participation à une séance.

La participation du Québec aux travaux des organisations internationales s'est avérée très différente d'une organisation à l'autre. Le gouvernement du Canada a toujours tenté de restreindre l'implication externe du Québec, tandis que ce dernier a, au contraire, tenté de l'augmenter. « [...] au plan de la "représentation", la présence du Québec dans plusieurs délégations du Canada a été manifeste dans diverses organisations; mais c'est au chapitre de la "contribution" que la participation québécoise a connu un essor spectaculaire et significatif »⁷⁶. Il est primordial, selon nous, que les gouvernements du Québec et d'Ottawa négocient un accord relatif à la représentation du Québec aux différentes organisations internationales, ce qui assurerait au Québec le pouvoir d'y défendre ses intérêts et ses compétences.

L'accord pourrait stipuler que le Québec peut nommer un nombre défini de représentants au sein de la délégation canadienne. Il serait représenté par son propre emblème et pourrait parler en son propre nom au sujet de ses propres compétences. Le vote canadien devrait s'exercer en consultation avec le Québec. Le Canada devrait s'abstenir lorsqu'il n'y a pas de consensus. Cette façon de fonctionner ressemble à l'accord de participation à la Francophonie, mais va un peu plus loin.

En matière de représentation internationale, il est évident que des solutions doivent être apportées.

« 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. [Pour le Québec] devrait être officiellement reconnu [...] son droit de participer pleinement, selon des modalités à déterminer, aux conférences internationales. »⁷⁷

Le Québec, comme État fédéré, nous l'avons vu, aura certaines difficultés à faire entendre sa voix de façon distincte à l'OÉA et dans ses différents organes. Qu'en serait-il d'un État souverain québécois: pourrait-il être admis facilement et quel rôle pourrait-il jouer à l'OÉA? Ceci va constituer la deuxième partie de notre travail.

DEUXIÈME PARTIE

L'admission du Québec et le rôle d'un État souverain québécois à l'OÉA

Partons de l'hypothèse que la prochaine ronde de discussions constitutionnelles échoue ou n'aboutisse à rien de satisfaisant pour le Québec et que le peuple québécois, par voie de référendum, réclame la souveraineté pleine et entière du Québec. Il n'est alors pas sans intérêt d'étudier la possibilité pour le Québec de participer en tant qu'État souverain aux travaux de l'Organisation des États américains.

Une première précision à apporter est qu'en raison des règles actuelles de droit international sur la succession d'État, le Québec souverain ne succéderait pas automatiquement au Canada comme membre de l'OÉA ou de toute autre organisation internationale. Le Québec devra aller cogner à la porte de chacun des organismes auquel il voudra adhérer⁷⁸.

Dans cette deuxième partie, nous allons étudier la possibilité pour le Québec de devenir membre de l'OÉA ainsi que l'intérêt qu'il pourrait avoir à en faire partie. Le rôle que le Québec pourrait jouer dans l'Organisation des États américains fera ensuite l'objet de notre examen.

I. L'admission du Québec à l'OÉA

La possibilité de l'adhésion de l'État souverain québécois à l'Organisation des États américains entraîne deux questions auxquelles nous devons répondre en premier lieu, c'est-à-dire le comment et ensuite le pourquoi de l'admission.

A. Le processus d'admission du Québec

Comme nous l'avons dit précédemment, le Québec, par son accession à la souveraineté, ne serait pas automatiquement membre de l'OÉA. Selon nous, le Québec devrait tout mettre en œuvre pour devenir membre de l'Organisation des États américains le plus rapidement possible, les enjeux étant trop importants pour qu'il retarde indûment son admission à l'OÉA. Il existe cependant certains obstacles importants qui devront être surmontés pour que l'admission du Québec devienne possible.

1. Le vote de l'Assemblée générale et du Conseil permanent

Une des conditions d'admission au sein de l'Organisation des États américains est l'adoption d'une résolution par l'Assemblée générale sur proposition du Conseil permanent. Cette résolution invite le Secrétaire général de l'Organisation à ouvrir la *Charte de l'OÉA* à la signature et au dépôt de l'instrument de ratification par l'État qui en a fait la demande.

À moins d'un divorce fort douloureux ou d'une contestation de la légalité internationale de l'accès du Québec à la souveraineté, nous ne croyons pas qu'il y aurait vraiment de difficultés à l'acceptation du Québec comme État membre de l'OÉA, surtout si le Québec indique clairement et rapidement son intention de participer aux travaux de l'Organisation de façon active, dynamique, pleine et entière.

76 L. SABOURIN, « La contribution du Québec aux organisations internationales » (1984) 1 R.Q.D.I. 325.

77 RATELLE, *op. cit.*, *supra*, note 4 à la p. 21.

78 Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, doc. N.U. A/1978/80/16/ Add.2, 199-209.

Le Québec pourrait vouloir attendre d'avoir été reconnu par un nombre significatif d'États avant de demander au Secrétaire général de l'OÉA d'ouvrir la *Charte* de l'Organisation pour que le Québec puisse la ratifier. L'admission à l'OÉA constituerait par ailleurs une forme de reconnaissance implicite qui pourrait aider le Québec dans sa démarche visant à être reconnu au plan international.

2. *La modification à la Charte de l'OÉA*

Un problème important resterait tout de même à régler avant l'admission du Québec. L'article 8 de la *Charte de l'OÉA* exige que l'État désireux d'entrer dans l'Organisation soit un État membre de l'O.N.U. au 10 décembre 1985. Cette exigence rend nécessaire la modification de la *Charte*.

Il serait essentiel que cette modification soit effectuée. Mais le Québec, dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette modification, pourrait devenir membre observateur de l'OÉA. Le Québec aurait à devenir actif dans sa participation aux organes et devrait participer également aux travaux des organisations spécialisées. Le Québec pourrait démontrer ainsi aux autres États membres que son intention est de devenir un membre à part entière de l'OÉA.

B. *L'intérêt d'une admission pour le Québec*

La première priorité pour un Québec souverain serait sans doute d'obtenir la reconnaissance internationale. Cet objectif sera d'autant plus facilité si le Canada est le premier à le faire. Le premier objectif du Québec devrait être, bien entendu, de devenir membre des Nations Unies. « Le premier geste international de bien des États accédant à l'indépendance a été de poser leur candidature à l'O.N.U. et aux principales institutions spécialisées »⁷⁹. Une telle admission devrait certainement renforcer la position internationale du Québec. Par la suite, le Québec devra développer deux autres secteurs primordiaux pour son développement: l'Europe et les Communautés européennes et, surtout, les Amériques.

1. *L'ouverture sur les Amériques*

À première vue, le continent américain peut sembler de peu d'importance pour le Québec. Or, il nous suffit d'examiner les échanges commerciaux du Québec et la relative importance de ceux-ci avec le Canada et les États-Unis. Toute l'importance d'une relation autre que bilatérale avec le reste de l'Amérique devient alors évidente. Ce que tous doivent comprendre, c'est que le Québec est tout aussi membre des Amériques que quiconque. Le Québec, par son origine française, partage d'ailleurs des vues communes avec les pays d'Amérique latine, tant au niveau social que culturel. Les différents systèmes juridiques comportent aussi beaucoup de similarités en raison de l'origine romano-germanique du droit civil.

Les grands problèmes du continent américain sont aussi les problèmes du Québec, que ce soit la question de l'environnement, des droits de la personne, du développement économique, de la protection des minorités, de la culture, de la langue et des ravages de la drogue. Le Québec peut venir en aide aux pays de l'Amérique latine grâce à son expertise dans le domaine des télécommunications, de l'exploitation des richesses hydrauliques, de l'éducation et des services de santé, pour ne donner que quelques exemples. Le Québec ne doit pas tourner le dos à son appartenance à une telle région.

2. *L'impact de l'adhésion du Canada*

Dans l'hypothèse où un divorce entre le Canada et le Québec était difficile, le fait que le Canada n'a adhéré que récemment à l'OÉA peut devenir un facteur important pour le Québec. Le Canada n'aura pas eu le temps d'exercer une grande influence sur l'ensemble des travaux et des efforts de l'Organisation. Cet impact pourrait à première vue, nuire au Québec qui voudrait adhérer et participer aux travaux de l'OÉA dans un avenir rapproché en tant qu'État indépendant.

Par contre, le Québec pourrait démontrer sa propre spécificité et la valeur de son adhésion pour l'ensemble de l'hémisphère. La communauté pourrait ainsi mieux comprendre l'importance et la nécessité de faire tous les efforts possibles pour que le Québec puisse faire partie de la famille de l'OÉA.

II. *Le rôle possible du Québec à l'intérieur de l'OÉA*

Le Québec pourrait, selon nous, avoir un rôle important à jouer à l'intérieur de l'OÉA. Il devrait être présent là où les décisions importantes pouvant affecter l'ensemble de la région et du continent seraient débattues et prises. Le Québec ne devrait surtout pas se refermer sur lui-même, mais bien s'ouvrir sur tout ce qui se passe à l'extérieur de ses frontières. Le Québec devrait élargir ses liens avec les autres peuples de l'Amérique et aider à trouver des solutions aux grands problèmes du continent pour ainsi assurer la survie et le développement de tous et chacun.

A. *Le rôle du Québec comme observateur*

Comme nous l'avons déjà précisé, le Québec pourrait avoir intérêt, avant de devenir membre, à devenir observateur à l'OÉA. Cela lui permettrait d'avoir un premier contact avec les pays de l'hémisphère et de commencer à se rapprocher de certains pays avec qui il pourrait avoir des intérêts communs.

1. *Le rôle du Québec au sein de l'Assemblée générale*

L'impact du Québec à l'Assemblée générale demeurerait limité en raison de son statut d'observateur; il ne peut certes pas encore détenir tous les droits d'un État membre. Il peut toutefois s'impliquer dans les débats au sein de l'Assemblée générale, en rencontrant les différentes délégations, en faisant du démarchage afin de défendre ses intérêts et identifier ses partenaires parmi les autres États membres. De plus, comme observateur, le Québec aurait un poids relativement plus grand que d'autres observateurs qui ne sont pas capables de devenir membre⁸⁰. Une telle attitude démontrerait le sérieux du Québec d'intégrer la grande famille américaine.

2. *Le rôle du Québec au sein des organisations spécialisées*

Le Québec pourrait chercher à devenir membre de plusieurs organisations spécialisées de l'OÉA. Il pourrait avoir une influence importante sur les discussions, comme par exemple celle de l'Organisation panaméricaine de la santé. Le Québec pourrait offrir

79 C. PHILIP, « Une typologie des statuts des membres dans les organisations internationales » (1984) 1 R.Q.D.I. 46.

80 Voir annexe I pour la liste des observateurs.

son expertise au niveau des soins de santé, de la formation des professionnels de la santé, du problème des urgences dans les hôpitaux et des autres problèmes chroniques de l'impact du vieillissement de la population. Les instituts interaméricains sur les sciences agricoles, pour l'enfance, de géographie et d'histoire pourraient certainement profiter de l'expérience du Québec. Si le gouvernement du Québec exprimait l'intention de régler les problèmes avec les nations autochtones, il pourrait bénéficier de l'expertise de l'Institut interaméricain sur les Amérindiens.

B. Le rôle du Québec comme membre

L'admission du Québec indépendant et souverain à l'OÉA pourrait être l'un des objectifs importants de sa politique étrangère vis-à-vis l'Amérique latine, non pas comme un but ultime, mais bien comme un commencement de sa politique. Bien entendu, le rôle que le Québec pourrait jouer au sein des organisations et conférences spécialisées de l'OÉA comme État fédéré ou comme observateur deviendrait d'autant plus exigeant lorsqu'il deviendrait un membre de l'Organisation. Son rôle serait certes le même, mais avec une importance vraiment accrue et un poids politique beaucoup plus grand.

1. *Un rôle à caractère politique, juridique et économique*

Le Québec pourrait aider au développement et au renforcement des institutions démocratiques et du respect des droits de la personne. Le Québec serait un parfait exemple de l'accession à la souveraineté d'un peuple par l'exercice de son droit à l'autodétermination de façon pacifique et démocratique. Au niveau de la protection des droits de la personne, le Québec pourrait, par son expertise et son exemple au niveau de la protection des droits d'une minorité ethnique sur son territoire, démontrer la nécessité de cohabiter en harmonie avec les minorités. Le Québec, possédant le seul système de droit civiliste en Amérique du Nord, pourrait aider le développement et la protection de ce système de droit dans les pays d'Amérique Latine qui le possèdent aussi.

Le Québec, en tant que puissance développée, mais tout de même restreinte pourrait jouer un rôle important dans le développement économique des régions en difficulté. Le Québec pourrait, entre autres, aider à la construction d'un espace économique américain à travers l'ensemble du continent, de l'Arctique jusqu'à l'Antarctique. Cette zone pourrait éventuellement se transformer en union et assurer la libre circulation des marchandises, des travailleurs et des capitaux, la liberté d'établissement et de prestation des services et la liberté des opérations de paiement et permettre l'élaboration de politiques communes sur l'agriculture, la concurrence, la monnaie, les transports, l'énergie, la recherche et la technologie.

En favorisant cette option, le Québec aiderait le développement de sa propre économie en cherchant à diminuer sa dépendance à l'égard du Canada et des États-Unis et en diversifiant ses partenaires économiques, tout en favorisant le développement économique des autres pays. Bien entendu, le principal avantage de ce développement d'une zone de libre-échange serait de faire une concurrence simple mais efficace, pour commencer, avec le marché commun européen. En ouvrant ses portes, le Québec continuerait d'avoir une économie ouverte sur le monde et assurerait ainsi sa propre viabilité économique pour un avenir à moyen et long terme. Le Québec peut aussi acquérir une grande réputation pour le développement technologique et l'aide aux différents pays désirant maîtriser de nouvelles technologies. Son

expertise mondialement reconnue en ingénierie-conseil serait, dans ce contexte, un atout majeur.

2. *Un rôle à caractère social et culturel*

Le Québec pourrait aussi jouer un rôle très important dans le développement social et culturel de l'hémisphère, que ce soit au niveau des programmes de santé communautaire et de formation, ou au niveau de l'éducation et de la protection de la culture. La présence du Québec serait certes appréciée par les différents conseils interaméricains comme celui sur l'éducation, la science et la culture et le Conseil économique et social.

Au niveau culturel, le Québec pourrait jouer un rôle primordial dans les échanges entre les pays et la recherche commune de moyens de protection des patrimoines culturels des Amériques. Par le biais d'une conférence spécialisée, les pays pourraient élaborer une politique commune puis, éventuellement, une convention sur la protection des droits d'auteurs et du paiement des redevances.

Le Québec peut aussi jouer un rôle important dans les différentes conférences spécialisées comme celles sur le développement de conventions de droit international privé, d'adoption internationale, des droits des enfants, sur la protection des droits des réfugiés et sur l'immigration.

L'accession du Québec à la souveraineté et son éventuelle admission à l'Organisation des États américains reste toutefois, aujourd'hui encore, dans le domaine des éventualités. Cependant, le rôle que le Québec peut jouer dans l'OÉA est une question qui se pose dès maintenant et qui nécessite une réponse suite à notre analyse.

* * *

L'Organisation des États américains démontre clairement, par son histoire et son développement, l'importance du travail accompli. Les États membres décidèrent récemment de renforcer l'Organisation et d'assurer l'efficacité de ses politiques et programmes. Désormais, tout les États ont compris que l'utilité d'une organisation ne dépendait pas de l'organisation elle-même, mais davantage des États qui en sont membres.

En décidant d'adhérer à l'OÉA, le Canada a compris qu'il était temps d'arrêter de fuir ses obligations en tant qu'État des Amériques.

L'OÉA n'est pas plus parfaite que les sociétés qui la composent. Ses faiblesses sont fonctions non pas de sa structure, mais bien de la volonté politique qu'ont ses membres d'utiliser l'institution à des fins positives. L'imperfection n'est pas une raison pour fuir nos responsabilités en tant que pays de l'hémisphère occidental, pas plus que les lacunes de l'O.N.U. ne devraient nous inciter à nous en retirer.⁸¹

Les excuses relatives à l'inefficacité ou à la perte de temps ne sont plus valables. Le Canada n'a plus le choix ni le droit de jouer à l'autruche.

Dans cette période si riche en rebondissements politiques, le Québec ne doit pas nier non plus son héritage d'État des Amériques. Le développement des « affaires internationales » du Québec ne s'est pas déroulé sans heurt ou même sans affrontement. Chacun des deux ordres de gouvernements s'est senti obligé de tirer toujours plus fort de son côté. De la ridicule guerre de « drapeaux » jusqu'aux difficultés de l'ouverture de délégations dans certains pays africains, le Québec a toujours accentué ses

⁸¹ *Étude des ramifications, op. cit., supra*, note 1 à la p. 10.

efforts pour se donner une véritable politique des « affaires internationales ».

Le Québec continuera à développer ses relations extérieures, car pour défendre et protéger ses « intérêts supérieurs », il a le droit d'exercer ses pouvoirs constitutionnels et tous les autres pouvoirs qui pourraient lui être dévolus au niveau international. Il a aussi le devoir d'être présent, en son propre nom, lorsque des discussions au niveau international ont lieu.

Quoiqu'il lui arrive, le Québec ne doit en aucun cas se sentir non concerné ou non impliqué dans ce qui se passe sur le continent américain. C'est son obligation, en tant qu'unique château-fort du français en Amérique du Nord, de se présenter et de prendre place à la table pour défendre ses intérêts. Les Amériques sont aussi sa maison et le Québec doit l'habiter. Il se doit de continuer à défendre ses intérêts économiques au niveau international et ne pas oublier tous les autres secteurs où il doit défendre ses intérêts et sa spécificité.

Le Québec a un rôle à jouer au sein de l'Organisation des États américains. Il doit trouver un terrain d'entente avec Ottawa pour pouvoir développer ce rôle au sein de l'OÉA. Qu'il puisse désigner des délégués à l'intérieur d'une représentation canadienne ou être membre de la délégation canadienne, le Québec se doit de laisser sa marque à l'OÉA.

Bien que « [...] [le] Québec demeure à maints égards une "curiosité" dans la communauté internationale, peut-être même un cas unique [et qu'il] est, en Occident, le seul État fédéré qui concentre sur son territoire la quasi-totalité de l'une des communautés ethniques et culturelles réunies dans une fédération [...] »⁸², il devra s'assurer d'occuper la place légitime qui lui revient dans la communauté internationale des États et des peuples.

82 RATELLE, *op. cit.*, *supra*, note 4 à la p.2.

Annexes

ANNEXE I

États membres et observateurs de l'OÉA

NOM DE L'ÉTAT : DATE DE DÉPÔT DE L'INSTRUMENT DE RATIFICATION:

	Charte de Bogota	P.deBuenosAires	P. de Cartagena
Antigua et Barbada	03 /12/8	03/12/81	24/11/86
Argentine	10/04/56	21/07/67	07/11/86
Bahamas	03/03/82	03/03/82	07/11/88
Barbade	15/11/67	16/03/70	02/12/86
Bolivie	18/10/50	27/02/70	16/11/88
Brésil	13/03/50	11/12/68	03/10/88
Canada	08/01/90	08/01/90	08/01/90
Chili	05/06/53	15/04/71	29/09/89
Colombie	13/12/51	27/02/70	12/03/87
Costa Rica	16/11/48	05/06/68	
Cuba	16/07/52		
Dominique	22/05/79	22/05/79	18/11/86
El Salvador	11/09/50	11/07/68	16/11/88
Équateur	28/12/50	30/09/70	
États-Unis	19/06/51	26/04/68	
Grenade	13/05/75	13/05/75	12/11/86
Guatemala	06/04/55	26/01/68	
Haïti	28/03/51	19/06/70	
Honduras	07/02/50	27/02/70	15/04/87
Jamaïque	20/08/69	27/02/70	07/11/86
Mexique	23/11/48	22/04/68	11/10/88
Nicaragua	26/07/50	23/09/68	16/11/88
Panama	22/03/51	29/04/69	24/08/89
Paraguay	03/05/50	23/01/68	27/03/87
Pérou	12/02/54	27/02/70	
République Dominicaine	22/04/49	26/07/68	03/12/86
St. Kitts et Nevis	12/03/84	12/03/84	04/12/86
St-Vincent-et-Grenadines	03/12/81	03/12/81	28/09/87
Sainte-Lucie	22/05/79	22/05/79	06/02/87
Suriname	08/06/77	08/06/77	12/11/87
Trinité et Tobago	17/03/67	20/05/68	07/11/86
Uruguay	01/09/51	16/04/74	
Vénézuela	29/12/51	10/10/68	

Observateurs: Algérie, Arabie Saoudite, Autriche, Belgique, Chypre, Corée du Sud, Égypte, Espagne, Guinée, Finlande, France, Rép. féd. d'Allemagne, Grèce, Guyane, Israël, Japon, Maroc, Pakistan, Pays-Bas, Portugal, Suisse, Vatican.