

La pratique et les revendications québécoises en matière de conclusion d'ententes internationales

ANDRÉ SAMSON *

Les ententes conclues par le Québec avec ses partenaires étrangers constituent un des instruments privilégiés dans la conduite de ses relations internationales. Au-delà des thèses fédérale et québécoise sur la capacité de conclure des ententes internationales, il importe de faire connaître la pratique du Québec en matière de conclusion d'ententes, puisque cette pratique procure un élément essentiel à toute réflexion juridique sur les règles de droit devant recevoir application au Canada et au Québec dans ce domaine.

La solution juridique québécoise, découlant de sa pratique, mérite une attention toute particulière de la part des juristes, puisqu'elle peut contribuer à résoudre certaines des difficultés qu'entraîne le caractère fédéral d'un État en droit des traités.

I. — LA MULTIPLICITÉ DES ENTENTES

Déjà en 1932, afin d'éviter la double imposition en matière de droits successoraux, le Québec avait conclu des ententes, aujourd'hui partiellement inopérantes ¹, avec d'autres pays de l'Empire britannique, avec la

* Directeur, Service juridique, ministère des Relations internationales du Québec.

1. Partiellement inopérantes en raison des modifications législatives en matière de droits successoraux dans ces pays et au Québec.

Trinité et Tobago, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord. D'autres ententes, par contre, sont bien « vivantes ». L'échange de lettres des 3 janvier et 4 février 1964, entre le ministre québécois de la Jeunesse et le Président de l'Association pour l'organisation des stages en France (A.S.T.E.F.)², de même que l'Entente entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Québec concernant un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation³ en sont des exemples. Elles représentent très certainement un point tournant dans la pratique du Québec quant à la manière de traduire les accords auxquels il parvient avec ses partenaires internationaux sur des matières relevant de sa compétence. Dans le cas de l'A.S.T.E.F., une commission mixte franco-québécoise, se réunissant deux fois l'an, est chargée de la mise en œuvre de ses projets et organise les stages et les voyages d'études prévus. Quant à l'Entente de coopération dans le domaine de l'éducation de 1965, elle vise notamment la recherche, l'enseignement, l'élaboration des programmes scolaires, le perfectionnement des professeurs et les échanges d'étudiants.

La Commission permanente de coopération franco-québécoise, créée par l'Entente, peut étendre son action à des domaines comme le travail, la santé, les loisirs, ou tout autre secteur d'intérêt commun. Elle a eu recours à ce pouvoir à plusieurs reprises et les programmes élaborés par la Commission ne se comptent plus. On est heureux de constater, près de 20 ans après sa mise en œuvre, le dynamisme de cette coopération.

Dans la foulée de ces premiers instruments juridiques franco-québécois, le Québec a conclu un nombre important d'ententes avec d'autres gouvernements. Elles comportent des engagements réciproques que les parties signataires mettent en œuvre dans leur droit interne et exécutent. Par exemple, le Québec a signé des ententes avec le Liban dans le domaine de la coopération médicale en 1974⁴, avec le Maroc en matière d'échanges commerciaux en 1975⁵, avec la France en 1977 pour établir une coopération technique dans le domaine des accords industriels⁶ et avec la République populaire de Chine en matière éducative en 1980⁷.

2. *R.E.I.Q.*, 1964 (1).

3. *Id.*, 1965 (1).

4. *Id.*, 1974 (2).

5. *Id.*, 1975 (1).

6. *Id.*, 1977 (1).

7. *Id.*, 1980 (2).

Au cours de l'année 1983, le Québec a conclu quelque 14 ententes, soit avec des États, des États fédérés, des régions ou des provinces. Dans quelques cas, les ententes sont de réciprocité : avec le Bénin, le Burundi, l'île Maurice et le Liban (droits de scolarité)⁸ ; avec les États-Unis (sécurité sociale)⁹. Le plus souvent, il s'agit de coopération : avec l'Algérie (formation, gestion, technologie éducative, culture et science)¹⁰ ; avec le Maroc (éducation)¹¹ ; avec la France (renouvellement d'une entente pour la télédistribution)¹² ; avec le Vénézuéla (1^o santé, formation de ressources humaines en administration publique, production agricole, aménagement de ressources forestières¹³, 2^o éducation, technologie et science)¹⁴ ; avec la province chinoise de Shaanxi (agriculture)¹⁵ ; avec la Catalogne et le Jura suisse (tous les domaines de la compétence des parties)¹⁶. Tels sont les instruments juridiques traduisant une fraction des activités internationales du Québec pour 1983. Toutes ces ententes, et près d'une centaine d'autres, se retrouvent au greffe du ministère des Relations internationales.

II. — LA PRATIQUE QUÉBÉCOISE EN MATIÈRE D'ENTENTES BILATÉRALES

Examinons maintenant la pratique de conclusion des ententes bilatérales, nous réservant de revenir plus loin sur le rôle du Québec dans la mise en œuvre des accords multilatéraux portant sur des matières de compétence provinciale et auxquels est partie le gouvernement fédéral.

La sécurité sociale est un domaine dans lequel la pratique québécoise est particulièrement bien établie. La première entente de réciprocité en cette matière a été conclue en 1979 avec l'Italie¹⁷. Depuis, quatre autres

8. *Id.*, 1983 (12); 1983 (13); 1983 (15); 1983 (16).

9. *Id.*, 1983 (5).

10. *Id.*, 1983 (1).

11. *Id.*, 1983 (4).

12. *Id.*, 1983 (9).

13. *Id.*, 1983 (6).

14. *Id.*, 1983 (14).

15. *Id.*, 1983 (17).

16. *Id.*, 1983 (2); 1983 (8).

17. *Id.*, 1979 (1).

ont été signées avec la France, la Portugal, la Grèce et les États-Unis¹⁸. D'autres sont en discussion à des stades plus ou moins avancés. Aux fins de ces négociations, le gouvernement du Québec a créé un comité relevant du ministre des Relations internationales et qui a pour mandat d'assurer la coordination de l'intervention des ministères et organismes concernés par une éventuelle entente, de négocier ces ententes et les arrangements administratifs qui en découlent et de veiller au processus de conclusion et de mise en œuvre.

À ce jour, le Québec a conclu des ententes avec la plupart des États avec lesquels le gouvernement fédéral a lui-même passé un accord, chacun agissant dans le domaine de sa compétence. Au cours des pourparlers, étant donné que les membres partenaires étrangers étaient souvent en cause, le Québec a délégué un observateur aux discussions du gouvernement fédéral et vice-versa. Une fois négociées et paraphées par le président du Comité québécois, les ententes sont signées par le ministre des Relations internationales ou son représentant. Elles font l'objet, comme il est d'usage dans toutes les affaires de ce genre, d'un décret de ratification. Ces formalités découlent de l'application de l'article 17 de la *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales*¹⁹, lequel spécifie que, pour être valide, une entente intergouvernementale doit être signée par le ministre et approuvée par le gouvernement.

Les ententes en matière de sécurité sociale prévoient une entrée en vigueur après notification par les parties de l'accomplissement de leurs formalités internes. De plus, dans ce cas, s'ajoute à la ratification la nécessité d'adopter un règlement de mise en œuvre comme le prévoient la *Loi sur le Régime des rentes du Québec*²⁰ et la *Loi sur le ministère du Revenu*²¹.

L'analyse du déroulement des événements dans un cas précis, celui de l'Entente en matière de sécurité sociale entre les gouvernements du Québec et de la République hellénique, permet d'illustrer l'ensemble du processus. En voici les phases successives :

- du 10 au 13 mars 1981, négociation à Athènes et paraphe par les présidents des comités de négociation de l'Entente et d'un Arrangement administratif relatif aux modalités d'application ;

18. *Id.*, 1980 (8) pour la France ; 1981 (4) pour le Portugal ; 1981 (6) pour la Grèce ; 1983 (5) pour les États-Unis.

19. L.R.Q., c. M-21.

20. L.R.Q., c. R-9.

21. L.R.Q., c. M-31.

- le 23 juin 1981, signature à Québec de l'Entente et de l'Arrangement par l'ambassadeur de Grèce à Ottawa, M. Emmanuel Mégalokonomos, pour la partie grecque, et par le ministre de l'Immigration et le sous-ministre des Affaires intergouvernementales, MM. Gérard Godin et Robert Normand, pour la partie québécoise;
- le même jour, le gouvernement du Québec ratifiait l'Entente par le décret portant le numéro 1719-81;
- le 11 janvier 1983 était publié à la Gazette du gouvernement grec (N° 4/4) le document de ratification portant le numéro 1317;
- l'échange de lettres des 5 juillet 1983 et 23 août 1983 permit enfin de fixer la date de l'entrée en vigueur de l'Entente et de l'Arrangement au 1^{er} septembre 1983;
- la date d'entrée en vigueur étant déterminée, un règlement de la mise en œuvre, fondé sur les articles 215 de la *Loi sur le Régime des rentes* et 96 de la *Loi sur le ministère du Revenu*, fut adopté (décret 2094-83 du 12 octobre 1983).

Si l'on exclut l'existence d'un comité de négociation permanent pour les ententes de sécurité sociale, la procédure est sensiblement la même pour toutes les ententes internationales du Québec. Deux conditions de validité sont toujours requises : la signature du ministre des Relations internationales et l'adoption d'un décret d'approbation.

Quant à la forme, la pratique du Québec s'articule autour de trois techniques juridiques : l'entente par échange de lettres, sans doute l'usage le plus courant, l'entente formelle consignée en un instrument unique et enfin le procès-verbal. Il n'est pas nécessaire de nous attarder au vocabulaire de l'intitulé des ententes, chacun sachant qu'il n'a pas pour effet d'ajouter ou de soustraire quoi que ce soit à la qualité des engagements.

La procédure de ratification n'exige pas l'intervention du Parlement. Il peut néanmoins être nécessaire d'y recourir pour la mise en œuvre d'une entente, par l'adoption soit d'un règlement approprié, autorisé par la législation existante, soit d'une loi spécifique, comme ce fut le cas pour l'Entente sur l'entraide judiciaire avec la France, qui a donné lieu au vote de la *Loi assurant l'application de l'Entente sur l'entraide judiciaire entre la France et le Québec*²².

22. L.R.Q., c. A-20.1.

Notons enfin que, dans certaines ententes de coopération, ont été institués des commissions permanentes, comités mixtes, groupes de travail, etc., qui se rencontrent à intervalles fixes et sont généralement présidés, du côté québécois, par le sous-ministre des Relations internationales. Pareille structure a été notamment mise en place avec la France, la Belgique, le Mexique et le Venezuela.

Tels sont les principaux éléments de la pratique québécoise en matière d'ententes bilatérales. Quels sont leurs rapports avec les accords du gouvernement fédéral, lorsqu'il en existe? Il arrive que le pouvoir fédéral devance la démarche provinciale. Auquel cas, en vue de déterminer au préalable le caractère de toute entente possible entre un partenaire et les provinces canadiennes, il introduit une disposition expresse à l'accord qu'il conclut lui-même. Quand le Québec procède en dehors de tout encadrement fédéral, ou bien le gouvernement fédéral suggère à nos partenaires de convenir d'une coopération sans instrument écrit, ou bien, devant le fait accompli, il avalise l'entente intervenue, ainsi qu'il l'a fait par un échange de lettres pour couvrir l'Entente Québec-France de 1965 et selon sa pratique la plus courante de ces dernières années, ou encore il demande aux instances étrangères de ne pas exécuter l'entente, sous le prétexte que le Québec n'est aucunement habilité à s'engager de la sorte.

À l'égard de telles pratiques, soulignons simplement que, s'il était si clair que la Constitution canadienne n'accorde aucune capacité au Québec de conclure valablement des ententes internationales, le gouvernement fédéral se donnerait sans doute moins de peine à minimiser la portée de chacun des gestes posés par le Québec. Quoi qu'il en soit, le Québec négocie des ententes dans les domaines de ses compétences, les signe et les conclut conformément au droit québécois et intègre à son droit interne les engagements découlant de ces ententes en le modifiant lorsqu'il est requis. Le Québec est seul à détenir la pleine compétence pour poser l'ensemble de ces gestes. Enfin, jusqu'à ce jour, les partenaires du Québec ont respecté les obligations résultant des ententes intervenues.

Le Québec a depuis très longtemps, mais plus activement depuis 20 ans, consigné par écrit les échanges qu'il a et qu'il souhaite maintenir avec des partenaires de toutes les régions du monde et d'une façon toute particulière avec le monde francophone.

III. — LA PRATIQUE QUÉBÉCOISE ET L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

La pratique du Québec et la solution juridique qui en découle contribuent de façon positive à résoudre les problèmes que pose la situation particulière de l'État fédéral en droit international.

L'ordre juridique international, quant à lui, ne s'oppose aucunement à l'activité juridique internationale des États fédérés. Il admet que les États membres d'une union fédérale puissent avoir la capacité de conclure des traités dans la mesure où leur constitution leur reconnaît ce droit et selon les limites qu'elle définit. Certains juristes auraient souhaité que fût établie à la Conférence de Vienne une règle liant la capacité de conclure des traités à la capacité interne de mise en œuvre et de respect des obligations; en d'autres mots, ils espéraient la concrétisation de la thèse du prolongement externe des compétences internes. Il n'était assurément pas possible d'en arriver à une telle solution autour d'une table de négociation où se trouvaient notamment réunis un grand nombre d'États fédéraux qui ne détenaient pas, dans certains cas, cette capacité interne de mise en œuvre. Les États fédérés, quant à eux, étaient évidemment absents de cette conférence. Une telle règle n'eût pas nécessairement été souhaitable. D'ailleurs, certains États fédérés ont confié explicitement au gouvernement central leur responsabilité en matière de relations extérieures.

Le droit international a donc choisi, en ce qui concerne la manière de partager la souveraineté externe au sein de l'État fédéral, de s'en remettre à la loi suprême de cet État, la Constitution. Mais qu'arrive-t-il lorsque cette constitution n'accorde pas de façon expresse la compétence de conclusion d'accords internationaux au gouvernement fédéral ou aux gouvernements fédérés? Le gouvernement fédéral devient-il le seul arbitre de la Constitution? En est-il garant auprès des États étrangers? Pour le Québec, la réponse a toujours été négative.

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.

Depuis longtemps, le Québec entend faire connaître à ses éventuels partenaires juridiques la situation constitutionnelle canadienne, soit premièrement

- le partage des compétences législatives et exécutives entre les deux ordres de gouvernement ;

et deuxièmement

- l'incapacité légale et administrative du gouvernement fédéral de mettre en œuvre les engagements internationaux, tant bilatéraux que multilatéraux, qu'il prend dans les domaines de compétence provinciale.

À ces partenaires le Québec présente une solution parfaitement respectueuse de la souveraineté canadienne: il est l'interlocuteur privilégié dans les domaines de sa compétence interne, puisqu'il est le seul à détenir la capacité de déterminer ce à quoi il veut s'engager et de tenir ses engagements. Toutefois, il va sans dire qu'il n'entend pas, par ce moyen, s'appropriier des domaines de compétence que la Constitution ne lui reconnaît pas. Il ne prétend pas davantage légiférer extra-territorialement.

IV. — LES ACCORDS MULTILATÉRAUX

Il convient d'ajouter quelques mots sur les accords multilatéraux. En cette matière, le Québec possède aussi une pratique intéressante. Nous ne traiterons pas la question de sa participation à l'élaboration des conventions multilatérales. Il s'agit d'un sujet tellement vaste qu'il faudrait sans doute l'examiner plus longuement de façon distincte.

Au plan multilatéral, on crut un jour avoir trouvé une solution avec la clause fédérale. Très vite cependant les États constatèrent que si la situation était juridiquement plus claire de la sorte, la mise en œuvre des conventions sur l'ensemble du territoire de l'État fédéral n'en était pas pour autant assurée. Or, chacun sait que le droit, s'il n'est pas appliqué, n'a qu'une valeur bien relative. C'est pourquoi le Québec a, au cours des ans, adopté une certaine pratique à l'égard des conventions multilatérales visant des domaines de compétence provinciale. Après avoir analysé la conformité du droit québécois avec les dispositions de la convention et, au besoin, avoir modifié le droit en conséquence, le ministre des Relations internationales recommande au gouvernement du Québec l'adoption d'un décret par lequel il se déclare lié par la convention.

Citons, à titre d'exemple, le décret 1438-76 du 21 avril 1976, par lequel le Québec s'est reconnu lié par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par le Protocole facultatif se rapportant à ce dernier pacte. De plus, lorsque ces conventions exigent la production de rapports périodiques sur le respect du traité, le Québec produit son propre rapport qui est identifié comme tel dans le rapport canadien présenté aux instances appropriées.

Si, par ailleurs, une loi, un règlement ou une pratique administrative québécoise est prétendue contraire aux dispositions d'un traité, le Québec répond de ses gestes et en assume la responsabilité. C'est ce qui est arrivé l'an dernier lorsque des syndicats québécois, canadiens et internationaux ont déposé une plainte au Bureau international du travail contre certaines lois du Parlement québécois. Les représentants du Québec se sont rendus à Genève et ont saisi d'une plaidoirie écrite le Comité de la liberté syndicale en réponse aux allégations des syndicats plaignants.

* * *

Comme nous pouvons le constater, la pratique québécoise permet de pallier certaines des difficultés dérivant de la capacité limitée du gouvernement central, tout en respectant la structure constitutionnelle de l'État fédéral, et cette pratique rejoint les objectifs de la communauté internationale en matière d'application des traités. En ce sens, ne devrait-elle pas être considérée avec intérêt, puisque le droit, à contretemps parfois, s'ajuste à la réalité. Or, dans cette réalité, le Québec s'engage pleinement, clairement, envers ses partenaires étrangers.

Handwritten text, possibly a page number or identifier, located at the top right of the page.

Handwritten text, possibly a date or time, located at the top right of the page.

Handwritten text, possibly a name or title, located in the upper middle section of the page.

Handwritten text, possibly a name or title, located in the middle section of the page.

Handwritten text, possibly a name or title, located in the middle section of the page.

Handwritten text, possibly a date or time, located at the bottom right of the page.