

## Le rôle du gouvernement du Québec dans la mise en œuvre du droit international des droits de la personne

---

LUC BERGERON \*

Le partage des compétences au Canada est ainsi fait que la mise en œuvre législative des traités internationaux portant sur les droits de la personne relève au premier chef de la responsabilité des États fédérés<sup>1</sup>. Le rôle du gouvernement d'un État fédéré, comme l'État québécois, qui détient la majorité des champs de compétence constitutionnelle nécessaire à l'application du droit international dans ce domaine, est donc capital.

Quatre préoccupations devraient guider le Québec dans l'élaboration de sa politique à cet égard : son engagement politique et juridique ; son autonomie ; sa collaboration avec l'État fédéral et les autres États fédérés ; son ouverture sur le monde.

S'il désire assurer la mise en œuvre des Pactes et Conventions relatifs aux droits de la personne<sup>2</sup>, l'État québécois se doit de poser des

---

\* Avocat, conseiller au ministère des Relations internationales. Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.

1. Voir notamment l'article 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30-31 Vict. c. 3 (R.U.) ; F. CHEVRETTE et H. MARX, *Droit constitutionnel : notes et jurisprudence* (1982), pp. 1195-1196.
2. Voir particulièrement : Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, (1969) 660 *R.T.N.U.* 213 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (1976) 993 *R.T.N.U.* 13 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, (1976) 999 *R.T.N.U.*

gestes comportant des effets politiques et juridiques contraignants pour lui. Autrement dit, il doit s'engager fermement à exécuter les Pactes et Conventions dans le cadre de ses compétences constitutionnelles.

L'équilibre constitutionnel canadien, exige, par ailleurs, que chaque État fédéré assume ses obligations internationales en pleine autonomie par rapport à l'État fédéral et aux autres États fédérés. La mise en œuvre des Conventions et Pactes doit, en effet, procéder d'une initiative gouvernementale librement consentie, ne souffrant qu'une seule contrainte majeure : l'engagement de respecter le droit international des droits de la personne.

Mais si l'autonomie est essentielle, elle n'est viable que dans la mesure où elle se double d'une volonté de collaboration avec l'État fédéral et les autres États fédérés. Sinon, les avantages de l'équilibre constitutionnel risqueraient d'être galvaudés par la faute d'une démarche isolationniste et sclérosante. Ce qui implique aussi une ouverture aux expériences étrangères et une participation aux forums internationaux de toute nature permettant de mieux comprendre le caractère et la portée des obligations auxquelles l'État québécois a souscrit ; une partie de sa réflexion et de l'évolution qui doit découler de celle-ci s'inspire d'une coopération élargie avec les instances internationales qui traitent des questions de droits de la personne. Il acceptera également l'examen et le contrôle prévus par les Pactes et Conventions.

Ces quatre principes sont indispensables à la création d'un environnement politique et juridique propice à l'exécution des Pactes et Conventions internationaux relatifs aux droits de la personne. Dans l'état actuel du droit, compte tenu en particulier de ce que les conventions internationales ne s'appliquent pas directement dans l'ordre juridique interne, la mise en œuvre des Conventions internationales relatives aux droits de la personne ne peut, par ailleurs, être assurée que par une démarche dynamique de la part de l'État responsable. Le mot « dynamique », c'est-à-dire « en mouvement continu », selon la définition que nous en donne la physique, fait appel à la notion de continuité politique,

---

187 ; Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, (1976) 999 *R.T.N.U.* 306 ; Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, (1976) 1015 *R.T.N.U.* 249 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, A.G. Rés.34/180, Doc. off. A.G. 34<sup>e</sup> session, supp. n° 46, p. 217, Doc. N.U. A/34/46 (1979) ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, reproduite dans (1985) 4 *D.J.I.* 29.

juridique et administrative, permettant à un gouvernement, soucieux de ce dynamisme, de se conformer aux obligations issues des Pactes et Conventions.

Ce processus continu politique, juridique et administratif nous semble comporter au Québec quatre catégories essentielles d'éléments ou d'activités dont nous traiterons par la suite : les décrets relatifs aux Pactes et Conventions (I); les rapports du Québec soumis aux divers comités mis sur pied par les Pactes et Conventions et chargés d'examiner les mesures adoptées et les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans les instruments internationaux (II); la participation au Comité fédéral-provincial et aux groupes de travail placés sous la responsabilité du Comité (III); les ajustements administratifs ou législatifs (IV).

## I. — LES DÉCRETS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC RELATIFS AUX PACTES ET CONVENTIONS

Au-delà des discussions préliminaires avec l'État fédéral et les provinces, l'adoption, par le Conseil des ministres, de décrets ayant pour objet de ratifier un pacte ou une convention et d'énoncer l'engagement du gouvernement du Québec à se conformer aux termes de ces instruments internationaux constitue la première étape du processus continu.

Pour évoquer succinctement les dispositions et les suites de ces décrets, prenons l'exemple du décret d'application de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>3</sup>. Ce décret du 20 octobre 1981, adopté sur la recommandation des ministres des Affaires intergouvernementales et de la Justice ainsi que du ministre d'État à la Condition féminine, statue que le gouvernement s'engage à respecter la Convention et la ratifie<sup>4</sup>. Le fondement d'un tel décret se trouve à l'article 15 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales*<sup>5</sup>, précédemment *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales*<sup>6</sup>. Cet article, adopté en 1974, année, on

3. *Supra*, note 2.

4. Décret n° 2894-81, du 20 oct. 1981, concernant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (non publié).

5. Voir la *Loi modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1984, c. 47, art. 70 et ss.

6. L.Q. 1974, c. 15; L.R.Q., c. M-21.

s'en souviendra, de la création du ministère des Affaires intergouvernementales, est rédigé comme suit :

Le ministre recommande au gouvernement la ratification des traités ou accords internationaux dans les domaines ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec. Il assure et coordonne la mise en œuvre au Québec des traités et accords internationaux impliquant le gouvernement du Québec.

Il est intéressant de noter que l'emploi du mot « ratification » à l'article 15, dans un sens plutôt insolite, est juridiquement impropre. Cette difficulté a, d'ailleurs, fait l'objet en commission parlementaire, d'un long débat resté célèbre entre le ministre des Affaires intergouvernementales de l'époque, G.D. Lévesque, et le Chef de l'Opposition, J.-Y. Morin. Dans une intervention remarquable, celui-ci avait en quelque sorte donné un cours de droit international en tentant d'expliquer que le mot « ratification » ne saurait s'employer dans ce cas<sup>7</sup>. Le P<sup>r</sup> Morin avait alors précisé que, pour que l'expression « ratification des traités ou accords internationaux » fût techniquement exacte, il eût fallu que le Québec fût signataire de ces traités ou accords. Néanmoins, l'expression est demeurée et, tout en étant conscients des limites de ce vocable en droit international, l'habitude s'est prise, depuis ce temps, de parler de « ratification » par le Québec des traités ou accords internationaux, même si le gouvernement du Québec n'est pas signataire du pacte ou de la convention. Nous reviendrons, d'ailleurs, sur ce point.

Le gouvernement du Québec, en ce qui concerne les traités ou accords internationaux relatifs aux droits de la personne, a adopté jusqu'ici trois décrets. Le premier, du 21 avril 1976<sup>8</sup>, ratifie le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>9</sup>, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>10</sup> et le Protocole

---

7. Voir *Journal des débats*, 30<sup>e</sup> Législature, 2<sup>e</sup> session, vol. 15, n<sup>o</sup> 96, 13 déc. 1974, pp. 3547 et ss. et *Journal des débats*, 30<sup>e</sup> Législature, 2<sup>e</sup> session, vol. 15, n<sup>o</sup> 100, 19 déc. 1974, pp. 3809 et ss.

8. Arrêté en Conseil n<sup>o</sup> 1438-76, du 21 avr. 1976, concernant la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Protocole facultatif se rapportant aux droits civils et politiques, ainsi que la signature par Ottawa et les provinces d'une entente concernant les modalités et les mécanismes de participation de ces derniers à la mise en œuvre de ces instruments internationaux (non publié).

9. *Supra*, note 2.

10. *Ibid.*

facultatif se rapportant aux droits civils et politiques<sup>11</sup>. Le second, du 10 mai 1978<sup>12</sup>, ratifie la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>13</sup>. Le troisième<sup>14</sup>, nous l'avons évoqué, ratifie la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Quels sont les effets de ces décrets? Nous l'avons vu, au sens de l'article 15, le gouvernement du Québec ratifie les pactes ou conventions qui touchent les domaines de compétence constitutionnelle qui sont les siens et s'engage à se conformer aux termes de ces conventions.

Jusqu'à ce jour, les décrets adoptés par le gouvernement du Québec ont visé des conventions signées et ratifiées par le Canada. Mais il semble que rien n'empêche le Québec de se déclarer, par décret, lié par une convention que le Canada pourrait, par ailleurs, ne pas ratifier, compte tenu de l'abstention de certains autres États fédérés. La seule limite établie par l'article 15 est celle relative aux compétences constitutionnelles du Québec.

Par l'adoption d'un décret, le Québec pose un geste qui autorise le gouvernement fédéral à ratifier telle ou telle convention, fort de l'engagement du Québec de respecter cette convention. Mais le décret n'a pas ce seul effet. Si cet acte de l'Exécutif n'a pas pour conséquence d'introduire dans le droit québécois le droit international conventionnel, il est légitime de penser qu'il constitue néanmoins une obligation de comportement ou de moyens, c'est-à-dire qu'il impose de voir au respect des dispositions de la convention visée et, le cas échéant, de proposer au Parlement québécois les modifications législatives requises.

La difficulté est d'évaluer quelles pourraient être, en droit québécois, les suites d'un manquement à cet engagement. Est-il possible de contraindre le gouvernement à agir en se fondant sur le décret par lequel il se déclare lié par une convention précise? Bien que ne pouvant invoquer aucun précédent, et c'est d'ailleurs ce qui rend cette question si nébuleuse, nous pourrions avancer une réponse affirmative. Il nous semble, en effet, que le décret pourrait avoir valeur obligatoire dans le

---

11. *Ibid.*

12. Arrêté en Conseil n° 1471-78, du 10 mai 1978, concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (non publié).

13. *Supra*, note 2.

14. *Supra*, note 4.

sens suivant : les dispositifs du décret et le devoir du ministre des Relations internationales d'assurer la mise en œuvre au Québec de ces conventions en conformité avec l'article 15, permettent de soutenir que le décret a un effet juridique parce qu'il fait obligation au gouvernement de mettre sur pied les mécanismes administratifs et législatifs propres à assurer cette mise en œuvre. En outre, l'adoption de ce décret constitue un engagement politique du gouvernement.

Sur le plan international, les effets juridiques semblent encore plus restreints. Le Québec, en effet, n'étant pas signataire des conventions, son engagement à respecter les obligations qui y sont stipulées ne découle que d'un geste librement consenti et, en ce sens, dans l'état actuel du droit international, ne fournit aux parties signataires de la convention et aux comités chargés d'examiner son application aucune autorité directe sur le comportement de l'État québécois. Il faut déplorer que ce soit le cas, car un certain nombre d'effets bénéfiques découleraient d'une démarche plus proche de la réalité juridico-politique, qui permettrait à un État fédéré, comme le Québec, d'être lui-même signataire d'une convention dont il devra assurer la mise en œuvre.

Les comités des Nations Unies ou des autres organisations internationales n'ont aucun moyen juridique de s'assurer que les États fédérés, qui portent souvent de lourdes responsabilités en matière de législation sur les droits de la personne, se conformeront à leurs obligations. Ils s'interrogent fréquemment sur cette question et ont maintes fois exprimé leur inquiétude aux délégations canadiennes chargées de présenter les rapports. Le gouvernement fédéral n'est jamais en mesure de fournir de réponse claire à ce sujet parce qu'il ne dispose d'aucun moyen juridique d'imposer le respect d'une Convention par une province, à moins de ruiner l'équilibre constitutionnel canadien, ce qui, bien entendu, ne paraît guère souhaitable. Ce n'est pas que les membres des comités aient demandé que les États fédérés soient signataires des conventions ; mais simplement, il semblerait n'y avoir que profit à lier ces États fédérés directement aux conventions internationales par un lien juridique créant une obligation au sens du droit international. Dès lors, il ne serait plus possible pour ces États d'agir au mépris de ce droit et de s'esquiver devant le Comité des droits de l'homme sans contrevenir à ce droit. Quel autre acte juridique aurait la même portée et offrirait les mêmes garanties de respect des droits de la personne au Canada, puisque, comme on l'a vu, les domaines où l'intervention de l'État est nécessaire pour mettre ces droits en pratique relèvent de la compétence, dans la majorité des cas, des États fédérés ?

Si l'on s'employait à amener l'État québécois à s'engager au sens du droit international, on donnerait encore plus de garanties juridiques et politiques aux États participants aux Conventions et certaines situations embarrassantes que le Canada a connues ces dernières années, en particulier en ce qui concerne la législation sur le travail dans quelques provinces, trouveraient ici une solution juridique adéquate et conforme à la réalité juridico-politique du Canada.

Par ailleurs, sur le plan politique, l'engagement de l'État québécois au moyen des décrets (de concert avec d'autres actes politiques et juridiques dont nous parlerons) constitue un geste de portée internationale indéniable.

## II. — LES RAPPORTS AUX COMITÉS INTERNATIONAUX CHARGÉS D'EXAMINER LES MESURES ADOPTÉES EN VUE D'ASSURER LE RESPECT DES DROITS RECONNUS DANS LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Les Pactes et Conventions portant sur les droits de la personne prévoient la remise par les États de rapports à des comités spécialement constitués à cette fin, permettant d'examiner les mesures prises par chaque État et les progrès accomplis au bénéfice des droits reconnus dans les instruments internationaux<sup>15</sup>. Pour que ces dispositions prennent un sens, à l'égard du Canada, il est indispensable que les États fédérés rédigent les rapports concernant les domaines de leur compétence et prennent part à leur examen par les comités d'experts constitués à cette fin. C'est d'ailleurs ce que l'ensemble des gouvernements a reconnu en 1975 à la signature de l'entente fédérale-provinciale dont il sera fait état à l'instant.

Ces rapports, sans constituer en eux-mêmes une amorce d'exécution, participent à ce cheminement continu qui aboutira à d'éventuels ajustements administratifs et législatifs.

---

15. Voir l'article 16 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *supra*, note 2, p. 18; l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, *supra*, note 2, p. 197; l'article 18 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *supra*, note 2, p. 221 et l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, *supra*, note 2, p. 225.

Précisons d'abord à qui revient la responsabilité, au sein du gouvernement du Québec, de la préparation et de la rédaction de ces rapports. On a déjà abordé le rôle du ministre des Relations internationales, prévu à l'article 15, dans la mise en œuvre des traités et accords au Québec. Cet article ne doit pas être isolé de l'article 10 de la même loi, qui définit les obligations du ministre des Relations internationales en ce qui concerne la coordination de toutes les activités gouvernementales du Québec à l'étranger. Il apparaît donc que c'est au titulaire de ce ministère qu'incombe la mise au point des rapports. Bien sûr, étant donné le rôle du ministre de la Justice dans le processus d'ajustements législatifs souvent nécessaires pour mener à bien la mise en œuvre des pactes et conventions, outre sa fonction de juriste du gouvernement, c'est en étroite collaboration avec lui que le ministre des Relations internationales, assure ses responsabilités. En 1978, après entente avec le ministre de la Justice, le ministre des Relations internationales avait demandé au président de la Commission des droits de la personne du Québec de prendre à sa charge la coordination de l'élaboration et de la rédaction des rapports. À la suite d'une récente décision, le ministre des Relations internationales a repris sous sa propre autorité cette tâche.

Quelle méthode suivre en cette matière ? Notons d'abord que tous les États participants préparent des rapports, soit sur l'ensemble de la convention, soit, conformément aux directives des comités d'experts, sur certains de ses articles. Une fois ceux-ci identifiés, le ministre des Relations internationales, ou son mandataire, analyse les obligations en découlant à la lumière des interprétations disponibles. Les sources de droit interne, telles la doctrine et la jurisprudence, sont primordiales, au Québec comme ailleurs.

La doctrine élaborée sur le plan international et la « jurisprudence » des comités d'experts et autres instances internationales qui se penchent sur les droits de la personne, constituent également des éléments de réflexion précieux. À ce chapitre, distinguons, d'une part, les directives des comités et les conclusions de l'examen des rapports des autres pays et, d'autre part, les constatations faites en vertu de l'article 5 du Protocole facultatif relatif aux droits civils et politiques. Si, en effet, l'ensemble des directives, avis et opinions des comités offre sans doute au gouvernement ample matière à délibération, les constatations effectuées conformément au Protocole facultatif doivent être considérées, à notre avis, comme une « jurisprudence » plus contraignante, quoiqu'elles n'aient d'effet obligatoire qu'à l'égard de l'État visé.



Les rapports des groupes de travail mis sur pied dans le cadre de l'accord fédéral-provincial dont nous parlerons plus loin fournissent aussi des principes d'interprétation extrêmement utiles.

Ainsi, l'ensemble des sources que nous venons de mentionner permet, au cours de l'élaboration des rapports québécois, de décider de la nature et de la portée des obligations qui semblent légitimement découler des articles qui font l'objet du texte en voie de préparation.

Une fois ces obligations bien précisées, vient le moment d'un inventaire des moyens législatifs et administratifs assurant, selon le gouvernement, le respect des conventions et pactes et d'une analyse de leurs effets. Cette opération nécessite une large consultation interministérielle, puisque plusieurs ministères peuvent être chargés de l'administration et de l'interprétation des lois reliées au domaine visé par le rapport. Un examen attentif des obligations de l'État découlant des pactes et conventions, que celles-ci relèvent du domaine politique, des droits civils, de l'éducation, de la culture, de la famille, de la jeunesse, de l'habitation, du travail, etc., ne peut s'effectuer sans une intervention de la part des différents ministères du gouvernement du Québec. Tout cela doit ensuite faire l'objet d'une synthèse par l'instance chargée de la mise au point du rapport.

Le rapport ainsi rédigé devrait donc expliquer les moyens pris par le gouvernement du Québec pour s'acquitter de ses obligations. Il s'agit particulièrement, au cours de la préparation du premier rapport sur des articles donnés, de présenter les mesures que le gouvernement a prises pour satisfaire aux obligations des Pactes, telles qu'il les interprète selon la méthode mentionnée précédemment.

Le gouvernement s'attend à ce que le comité en fasse une critique judicieuse et lui indique s'il a pris les bons moyens pour se conformer à ses obligations. C'est pourquoi il est toujours présent aux sessions des comités des Nations Unies, au sein de la délégation canadienne. Il ne peut, en effet, y avoir de véritable processus continu sans une participation active à la « défense » du rapport et aux échanges avec les experts, tout cela permettant de mieux comprendre leurs observations, leurs réserves, voire leurs censures. Sinon, la dernière étape du cheminement, c'est-à-dire les ajustements législatifs ou administratifs, risquerait d'être un exercice purement abstrait, qui ne tiendrait pas compte, des mises en garde. La présence du Québec au Comité des droits de l'homme lui offre donc l'occasion d'apprendre quelles sont les failles, les omissions et les défauts de sa législation, ce qui entraîne, soit la rédaction d'un nouveau

rapport plus complet, soit de possibles corrections aux lois ou pratiques administratives visées par les critiques.

### III. — LA PARTICIPATION AU COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL ET AUX GROUPES DE TRAVAIL PLACÉS SOUS LA RESPONSABILITÉ DU COMITÉ

La troisième étape du processus consiste en la participation aux activités fédérales-provinciales amorcées en 1975. Notons premièrement l'existence dans les Pactes et Conventions d'articles statuant que les dispositions du Pacte ou de la Convention s'appliquent « sans limitation ni exception aucune à toutes les unités constitutives des États fédératifs »<sup>16</sup>.

Étant donné ces articles et puisque les États fédérés jouissent d'une compétence dans la majorité des domaines visés par les Pactes et Conventions, les gouvernements fédéral et provinciaux ont conclu à la nécessité d'une entente mutuelle prévoyant les « modalités et mécanismes de mise en œuvre des Pactes et Conventions », c'est-à-dire les modalités de collaboration fédérale-provinciale<sup>17</sup>. Rappelons qu'à l'article 9, cette entente, conclue en 1975, spécifie que les ministres chargés des droits de l'homme se réuniront à intervalles réguliers. Y est également envisagée la création d'un comité permanent de fonctionnaires chargés des droits de l'homme, se réunissant, lui aussi, régulièrement.

Selon cette entente, des consultations se tiendront entre les gouvernements des États fédérés et le gouvernement fédéral avant que le Canada adhère à un pacte international sur les droits de l'homme, ou qu'il dénonce un tel pacte, ou encore qu'il appuie un amendement à un pacte ou à une convention dans ce domaine. Les provinces seront

---

16. Voir par exemple l'article 50 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, *supra*, note 2, p. 201, et l'article 28 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *supra*, note 2, p. 20.

17. Modalités et mécanismes pour la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que du Protocole facultatif se rapportant à ce dernier (non publié), document reproduit dans D. TURP, « Le comité permanent fédéral-provincial-territorial des fonctionnaires chargés des droits de la personne et sa participation à la mise en œuvre des traités », (1984-1985) *A.C.D.P.* 77, à la p. 133 (annexe).

consultées quant à la composition des délégations canadiennes, celles-ci devant compter des représentants des États fédérés. Une consultation aura lieu au sujet de la nomination d'un représentant canadien au sein de l'organisme veillant à l'application d'un pacte. Enfin, les gouvernements des États fédérés verront eux-mêmes, s'ils le désirent, à l'élaboration des rapports soumis aux instances internationales et comités d'experts.

Le rapport du président du groupe de travail (rapport Symons) chargé de préparer la Conférence fédérale-provinciale des 11 et 12 décembre 1975 commençait comme suit :

Selon l'avis du groupe de travail, une telle consultation devrait offrir des possibilités réelles pour les deux parties (fédérale d'une part, provinciale de l'autre), de discuter de leur position respective et devrait être basée sur le désir de respecter le point de vue de l'autre et de s'y adapter, selon une ligne de conduite que l'on pourrait définir comme une politique de concertation<sup>18</sup>.

Le Comité fédéral-provincial offre un lieu privilégié de collaboration, de concertation, d'échange de renseignements, assurant la meilleure application possible des conventions et pactes par les gouvernements et leur participation aux activités internationales qui en découlent ou qui sont reliées aux droits de la personne.

Le Comité, sous la responsabilité de la Conférence ministérielle, a mis sur pied des groupes de travail. Certains ont la tâche de scruter les conventions et les pactes que le Canada a ratifiés pour tenter de donner la meilleure interprétation de la nature et de la portée des obligations des États fédérés et de l'État fédéral. Ces groupes de travail sont devenus des lieux de concertation et de renseignement favorisant des échanges du plus haut intérêt entre les experts et les spécialistes que les gouvernements y délèguent. En ce sens, ils constituent une expérience unique permettant au Québec de partager ses connaissances avec les autres délégations, de vérifier certaines orientations et de diagnostiquer des lacunes, le cas échéant.

Ces travaux jettent un jour nouveau sur l'interprétation des textes juridiques et doivent donc faire partie des sources d'interprétation

---

18. Modalités et mécanismes de participation à la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Protocole facultatif se rapportant aux droits civils et politiques (non publié).

examinées par le Québec, soit lors de la rédaction des rapports aux comités d'experts dont nous avons parlé, soit lors des ajustements législatifs et administratifs dont il sera question ci-dessous. Ils n'ont, bien sûr, aucun effet juridique contraignant, sauf si le gouvernement a accepté de se lier au cours de conférences ministérielles, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent et ce qui est peu souhaitable pour le Québec puisque, de façon régulière, il est appelé à définir et faire connaître sa position par la rédaction des rapports aux comités d'experts internationaux. Si, à cette occasion, la position du gouvernement allait à l'encontre des pactes et conventions auxquels il a accepté d'adhérer, les comités d'experts, et sans doute une partie de l'opinion publique, lui signifieraient leur réprobation. Comme nous l'avons indiqué, il en irait autrement sur le plan juridique, si le gouvernement du Québec était signataire des conventions.

Il existe aussi des groupes de travail dont la fonction est d'examiner les textes des conventions actuellement à l'étude dans les forums internationaux et que les gouvernements pourraient être appelés à ratifier. Ces groupes sont également fort utiles, en ce sens qu'ils permettent au gouvernement québécois de mieux comprendre l'objet de son engagement et, à l'occasion, de formuler son point de vue sur les hypothèses envisagées. Tout comme pour d'autres conventions internationales, il ne serait certainement pas sans intérêt que les États fédérés fassent partie, à l'avenir, des délégations canadiennes chargées de la négociation de ces conventions, de façon à assurer, le cas échéant, une meilleure et prompte mise en œuvre. Les États fédérés ayant eux-mêmes participé à ces travaux, en comprendraient mieux l'esprit et la portée ainsi que les conséquences pour leurs propres lois.

Enfin, des groupes de travail sont chargés non pas d'examiner des conventions déjà ratifiées ou d'autres à venir, mais de délibérer sur les moyens législatifs et administratifs de se conformer à une obligation inhérente aux Pactes. Le Québec a, semble-t-il, toujours eu des réserves à ce que des groupes de travail fédéraux-provinciaux exercent cette fonction. Non qu'il ne partageât pas l'opinion que telle obligation découlât effectivement des conventions et pactes, mais parce qu'il estimait qu'une fois reconnue et admise par le gouvernement du Québec, une telle obligation, dans la mesure où sa mise en œuvre relève de sa compétence, doit être assumée par le Québec lui-même. Il ne lui paraissait donc guère opportun de s'engager dans des discussions au sein d'un groupe de travail fédéral-provincial sur la manière dont il s'acquitterait d'une obligation dérivant des instruments internationaux. Cette

méthode risquerait, en effet, d'altérer à la longue le partage constitutionnel des responsabilités, en menant le gouvernement fédéral sur des terrains qui relèvent de la compétence exclusive du Québec. D'autre part, il ne semble pas qu'il soit de l'intérêt d'aucun des gouvernements du Canada que ces groupes de travail soient établis dans le but d'obtenir coûte que coûte une uniformité pan-canadienne, qui ne serait à l'avantage ni de la société québécoise, ni de la société canadienne.

#### IV. — LES AJUSTEMENTS ADMINISTRATIFS OU LÉGISLATIFS

Nous avons décrit jusqu'ici la démarche permettant la mise en œuvre des Pactes et Conventions par l'État québécois : des décrets sont adoptés, des rapports soumis aux instances internationales et le Québec participe aux activités fédérales-provinciales. Ces étapes, si elles n'aboutissaient pas à des ajustements législatifs et administratifs, seraient de vains exercices. Que serait, en effet, une mise en œuvre qui s'arrêterait à l'analyse des Conventions ou à la rédaction de rapports sans se concrétiser d'une quelconque façon dans la vie des citoyens par des actes de l'État ?

Ainsi, il peut arriver qu'à la suite de l'examen auquel le gouvernement soumet les articles d'un pacte ou d'une convention et des moyens qu'il utilise pour se conformer aux obligations connexes ou encore à la suite des commentaires des experts des divers comités, des rapports soit de la Commission des droits de la personne du Québec, soit des groupes de travail fédéraux-provinciaux chargés d'étudier la nature et la portée des obligations de l'État fédéral et des États fédérés, les ministres des Relations internationales et de la Justice constatent que des ajustements soient nécessaires.

Ces aménagements peuvent être législatifs, mais peuvent également prendre la forme de directives administratives ou de nouveaux programmes gouvernementaux. On ne saurait prétendre que le gouvernement du Québec examinerait les questions reliées aux programmes d'accès à l'égalité pour les femmes, s'interrogerait sur l'introduction d'un enseignement concernant les droits de la personne dans les écoles ou amenderait la Charte des droits et libertés de la personne du Québec<sup>19</sup>, uniquement à la suite de la démarche décrite ci-dessus. Les

---

19. L.R.Q., c. C-12.

questions internationales et les différends qu'elles suscitent commencent seulement à alimenter les débats internes de la société québécoise.

Cependant, en partie grâce à la dynamique administrative que nous avons exposée et en partie grâce au rôle que les groupes de pression ou les individus jouent auprès du gouvernement, les Conventions et les Pactes relatifs aux droits de la personne et les obligations connexes exercent une influence non négligeable sur l'introduction de ces nouveaux programmes, de ces modifications législatives ou de ces nouvelles directives administratives. En ce sens, on pourrait dire que les moyens pris par l'État du Québec pour assurer la mise en œuvre du droit international des droits de la personne ont manifesté à tout le moins une certaine efficacité. Si de surcroît, comme nous le souhaitons, l'État québécois était signataire de ces Conventions, il serait contraignable juridiquement et ces ajustements législatifs ou administratifs dériveraient non seulement d'un processus dynamique continu et des pressions de l'opinion, mais aussi d'une obligation juridique catégorique.

---