

Le cycle de vie d'un instrument international

Frédérique Sabourin*

RÉSUMÉ	41
A- NÉGOCIATIONS ET ADOPTION DES DIVERS INSTRUMENTS INTERNATIONAUX	43
1. Négociations	43
1.1 Ententes internationales du Québec.	44
1.2 Actes concertés non conventionnels du Québec	48
1.3 Accords ou traités du Canada	49
1.4 Conventions ou traités internationaux	50
1.5 Actes unilatéraux des organisations internationales et coutume.	53
2. Adoption et signature	60
2.1 Ententes internationales du Québec.	60
2.2 Actes concertés non conventionnels du Québec	62
2.3 Accords ou traités du Canada	62

* Avocate à la Direction des affaires juridiques – Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation – Relations internationales – Tourisme – Affaires intergouvernementales canadiennes. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteure. Celle-ci tient par ailleurs à exprimer toute sa gratitude envers ses collègues, Julien Frenette, Jean-François Lord, Marie-Claude Parent et Sylvie Scherrer ainsi que Dominique Jobin, pour leurs judicieux commentaires.

2.4	Conventions ou traités internationaux	62
2.5	Actes unilatéraux des organisations internationales	63
B-	MISE EN ŒUVRE	64
1.	Partage des compétences constitutionnelles	64
2.	Analyse d'opportunité et de conformité	65
3.	Techniques de mise en œuvre	67
C-	RATIFICATION, ENTÉRINEMENT, ADHÉSION, RÉSERVES, DÉCLARATIONS ET DÉSIGNATIONS	69
1.	Ratification	69
1.1	Accords ou traités du Canada et conventions ou traités internationaux.	69
1.2	Ententes internationales du Québec.	70
2.	Entérinement des ententes internationales du Québec.	72
3.	Adhésion à une convention ou traité international.	72
4.	Réserves, déclarations et désignations à une convention ou traité international	72
D-	CONCLUSION, ÉTAT CONTRACTANT, ÉTAT PARTIE ET ENTRÉE EN VIGUEUR.	74
E-	INTERPRÉTATION	75
1.	Droit international	75
2.	Droit interne	78
F-	EXTINCTION, DÉNONCIATION OU REMPACEMENT.	81

RÉSUMÉ

Dans le texte qui suit, nous suivrons un instrument international depuis sa gestation jusqu'à sa mort. La gestation d'un instrument international c'est sa négociation. Sa naissance : son adoption ! Son enfance et son adolescence : sa mise en œuvre, sa ratification et son entrée en vigueur. Sa vie active : son application ; c'est-à-dire son utilisation et son interprétation par les justiciables, les plaideurs, les tribunaux et par les juristes à l'emploi du gouvernement notamment. Et sa mort : son extinction, sa dénonciation ou son remplacement. Ce faisant, nous pourrions mettre en relief les différents instruments internationaux dont nous parlerons : ententes, déclarations, traités, accords, pactes, conventions, protocoles, actes concertés non conventionnels, résolutions et nous en passons ! Il sera question du travail des juristes de la Direction des affaires juridiques du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, Relations internationales, Tourisme, et Affaires intergouvernementales canadiennes, ainsi que de leurs collègues d'autres ministères et organismes, dans leur quotidien. Nous espérons ainsi que se dégage une meilleure compréhension générale des enjeux posés par l'action internationale du gouvernement du Québec.

Nous avons intitulé notre exposé « Le cycle de vie d'un instrument international ». La gestation d'un instrument international, c'est sa négociation. Sa naissance : son adoption ! Son enfance et son adolescence : sa mise en œuvre, sa ratification et son entrée en vigueur. Sa vie active : son application ; c'est-à-dire son utilisation et son interprétation par les justiciables, les plaideurs, les tribunaux et par les juristes à l'emploi du gouvernement notamment. Et sa mort : son extinction, sa dénonciation ou son remplacement.

Ce faisant, nous pourrions mettre en relief les différents instruments internationaux dont nous parlerons : ententes, déclarations, traités, accords, pactes, conventions, protocoles, actes concertés non conventionnels, résolutions et nous en passons !

A- NÉGOCIATIONS ET ADOPTION DES DIVERS INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Avant d'exister, un instrument international doit être négocié puis adopté.

1. Négociations

De façon générale, les négociations impliquent l'Exécutif. Elles ont le plus souvent lieu à huis clos. Peu de choses sont révélées concernant leur contenu jusqu'à ce que les parties en arrivent à une entente de principe sur le contenu ou le libellé¹. Le Législatif n'y est pas associé et la société civile non plus sauf, dans ce dernier cas, dans la mesure souhaitée par les décideurs². Il est évidemment possible pour les négociateurs de mener des consultations nationales (générales ou spécifiques) sur des projets d'instruments internationaux. Les organisations internationales accordent de plus en plus souvent un statut officiel d'observateurs aux organisations non gouvernemen-

1. Laura BARNETT, *Le processus de conclusion des traités au Canada*, Bibliothèque du Parlement, à <<http://www2.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prb0845-f.htm>>.

2. France MORRISSETTE, « Les processus canadien et communautaire de négociation des traités, la Société civile et le Principe démocratique : leçons à tirer de la Communauté européenne », (2007) *A.C.D.I.* 3-54.

tales et les invitent à se joindre et à contribuer aux grandes délibérations mondiales³.

Les négociations, qui peuvent s'échelonner sur plusieurs années, se déroulent différemment suivant la nature de l'instrument international. En effet, lorsqu'il est envisagé que le gouvernement du Québec soit l'un des signataires de l'instrument, celui-ci exerce un plus grand contrôle sur tout le processus que lorsque c'est le gouvernement fédéral. Dans tous les cas, la *Loi sur le ministère des Relations internationales*⁴, ci-après *Loi sur le MRI*, prévoit, à son article 15, que « le ministre, dans la conduite des relations internationales, veille à ce que soit respectée la compétence constitutionnelle du Québec ».

Le cas échéant, un décret concernant la composition et le mandat de la délégation du Québec doit être adopté préalablement (art. 34 et 35 de la *Loi sur le MRI*)⁵. Au fédéral également, dans la plupart des cas, un mémoire au Cabinet devra être présenté pour pouvoir obtenir le mandat de négocier⁶.

1.1 Ententes internationales du Québec

Lorsqu'il s'agit de négociations bilatérales entre, d'une part, le gouvernement du Québec ou l'un de ses organismes avec, d'autre part, un gouvernement étranger, ou un organisme d'un État étranger ou encore une organisation internationale, la *Loi sur le MRI* prévoit, à son article 19, que « le ministre veille à la négociation [...] des ententes internationales ».

Il arrive que les négociations soient tripartites ou même que plus de trois partenaires soient impliqués⁷. Il s'agit néanmoins d'en-

3. Benoît FRYDMAN, « Vers un statut de la société civile dans l'ordre international », dans *Droits fondamentaux*, n° 1, juillet – décembre 2001, <www.droits-fondamentaux.org>.

4. *Loi sur le ministère des Relations internationales*, L.R.Q., c. M-25.1.1.

5. Lorsqu'un fonctionnaire du gouvernement du Québec participe à une négociation internationale au sein d'une délégation canadienne, à titre d'expert, un décret n'a pas à être adopté. Cependant, le ministère des Relations internationales doit à tout le moins autoriser le déplacement.

6. Voir Annexe A, « La procédure de conclusion des traités – Directives ministérielles » de la *Politique sur le dépôt des traités devant le parlement*, à <<http://www.treaty-accord.gc.ca/procedure.asp>>.

7. Par exemple, l'*Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion du lac Champlain entre le gouvernement du Québec, l'État de New York et l'État du Vermont* du 16 mars 2010 ou l'*Initiative conjointe en matière de changement climatique pour la région de l'ouest des États-Unis* à laquelle s'est joint le

tentes internationales si, toujours suivant l'article 19 de la *Loi sur le MRI*, il s'agit d'un accord, quelle que soit sa dénomination particulière.

Il faut donc que les différentes parties se soient entendues pour se lier les unes à l'égard des autres, peu importe la désignation qu'elles ont donnée à leur accord.

Le terme « contrat » est habituellement utilisé pour désigner des instruments juridiques intervenus avec une partie privée, alors que les termes « traité », « accord », « convention » sont plus souvent utilisés pour ceux conclus par le gouvernement fédéral ou issus d'organisations internationales. Nous y reviendrons plus loin.

Les « ententes internationales » portent sur des matières ressortissant à la compétence constitutionnelle des provinces, principalement l'éducation et la culture⁸. La France et les États américains demeurent des partenaires privilégiés, bien que presque tous les continents soient couverts par des ententes internationales⁹.

Mais le pouvoir constitutionnel de s'engager sur la scène internationale n'appartient-il pas uniquement au gouvernement fédéral ?

gouvernement du Québec le 18 avril 2008 et qui concernait à l'origine cinq États américains. Voir aussi l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* du 13 décembre 2005.

8. Administration publique (Haïti), adoption (Vietnam, Corée, Pérou), agriculture et alimentation (Pérou, Maroc, Espagne, Mexique), communications (Burkina Faso, France), condition féminine (France), coopération générale multisectorielle (59 ententes), culture (53 ententes), développement économique (Israël, Tunisie, États américains, Chine, France, Vietnam, etc.), éducation et formation (72 ententes), environnement (États américains, Maroc, France, Venezuela, Mexique, Pays-Bas, etc.), finances (Roumanie, Hongrie, France), fiscalité (France, États américains), immunités et prérogatives de courtoisie (organisations internationales ayant leur siège au Québec), justice (France, New York, Belgique, Venezuela), population (France), ressources naturelles (Chili, Pérou, Maroc, Iran), santé et services sociaux (France, Équateur, organisation internationale), sciences et technologies (Chine, Catalogne, Lombardie, Venezuela), sécurité publique (France, États américains) ou sociale (43 ententes), transfert, prêt ou échanges de personnes (organisations internationales), transport (54 ententes), travail (France). Vous trouverez sur le site internet du ministère des Relations internationales des ententes dans chacune de ces catégories (http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/informer/ententes/index.asp?type_eng=1) à l'exception de l'aide au développement (aucune actuellement en vigueur), du commerce, du développement durable, des droits de l'homme, de l'économie sociale, de l'énergie, de l'habitation, de la jeunesse, de la sécurité civile et des sports.

9. À l'exception de l'Océanie.

L'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que « le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers les obligations du Canada ou de l'une de ses provinces, à titre de partie de l'Empire britannique, découlant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers »¹⁰. Aucun autre article de la Constitution canadienne ne porte expressément sur les traités internationaux¹¹. Si bien que c'est la jurisprudence qui a élaboré les principes de droit applicables depuis l'accès du Canada à la souveraineté internationale.

Or, à ce jour, les tribunaux ne se sont pas prononcés sur la question de la capacité des États fédérés canadiens de s'engager sur la scène internationale. Deux thèses s'affrontent au Canada sur cette question.

Une première veut que seul le gouvernement fédéral ait la compétence pour s'engager en droit international¹².

La seconde thèse attribue cette compétence aux provinces et au gouvernement fédéral, suivant la matière sur laquelle porte l'instrument international en question¹³. Cette thèse s'appuie sur la jurisprudence qui est à l'effet que la mise en œuvre d'un instrument international relève des provinces lorsqu'il porte sur des matières relevant de leur compétence législative, comme nous le verrons plus loin. Cette seconde thèse est partagée par d'autres États fédéraux et

10. Cet article a permis l'adoption de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* qui donne effet à la *Convention concernant les oiseaux migrateurs* conclue entre la Grande-Bretagne et les États-Unis de 1916.

11. La raison en est qu'à l'époque, le Canada n'était pas un État souverain mais bien une colonie de l'Empire britannique. L'acquisition de la personnalité internationale par le Canada s'est réalisée suivant un long processus historique au cours des années 1919-1931.

12. Paul MARTIN, *Fédéralisme et Relations internationales*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968 (livre blanc).

13. Paul GÉRIN-LAJOIE, Allocution du Vice-premier ministre du Québec devant le Corps consulaire de Montréal, le 22 avril 1965, publiée dans *Le Devoir* des 14 et 15 avril 1965, sous le titre général « La personnalité internationale du Québec », dans Jacques-Yvan MORIN, François RIGALDIES et Daniel TURP, *Documents d'intérêt canadiens et québécois*, 3^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 130-131 ; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire sur la question constitutionnelle, Conférence intergouvernementale canadienne*, 5-7 février 1968, publié dans *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 3^e session, 28^e Législature, vol. 7, n^o 22-A reproduit dans J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *ibid.*, p. 131-132 ; Hugo CYR, *Canadian Federalism and Treaty Powers – Organic Constitutionalism at Work*, Brussels, Peter Lang, 2009.

fédérés dans le monde¹⁴, mais la doctrine rapporte, et la pratique le confirme, qu'au Canada, le fédéral s'y est toujours opposé¹⁵.

Bien qu'à ce jour, le Québec ait conclu plus de 600 ententes internationales dont près des deux tiers sont en vigueur, les tenants de la thèse fédérale soutiennent qu'elles n'ont pas de force contraignante en droit international. Ils soulignent également que plusieurs de ces ententes internationales sont chapeautées par un accord-cadre conclu par le gouvernement fédéral¹⁶. Enfin, les ententes internationales ne réfèrent généralement pas au droit international et ne comportent pas de procédures de règlement des différends devant un tribunal international¹⁷.

Les tribunaux ont reconnu la capacité des provinces de conclure des ententes¹⁸ mais pas que celles-ci puissent avoir une force contraignante en droit international.

La négociation des ententes internationales du Québec s'effectue par des représentants du gouvernement. Ceux-ci peuvent être

-
14. Dans les discussions préalables à la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969* cette thèse encore fort en évidence aujourd'hui a été défendue par l'U.R.S.S. Au Canada, les provinces canadiennes ont toutes également conclu des ententes avec d'autres gouvernements. Voir la Communication de Georges Lalande sur les ententes intergouvernementales à la septième conférence des avocats et notaires de la fonction publique, 2 et 3 avril 1987, « *Maîtres* » de l'administration publique.
 15. Peter W. HOGG, *Constitutional Law in Canada*, Toronto, Carswell, éd. feuilles mobiles, p. 11-2, 11-3 et 11-20.
 16. Par exemple, l'*Accord entre le gouvernement du Canada et la Communauté européenne établissant un cadre de coopération en matière d'enseignement supérieur, de formation et de jeunesse* de 2007, l'*Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République argentine constituant un Accord portant sur l'ouverture d'un Bureau du Québec en République argentine* de 1999, l'*Accord de coopération en matière d'adoption entre le Canada et le Vietnam* et les nombreux accords en matière de sécurité sociale.
 17. Voir Georges LALANDE, *loc. cit.*, note 14. Voir cependant l'article 22 de l'*Entente de sécurité sociale avec l'Allemagne* de 1988.
 18. *Bazylo c. Collins* (C.A., 1984-04-04), SOQUIJ AZ-84011104, J.E. 84-415, [1984] C.A. 268, au sujet d'une entente d'entraide judiciaire avec la France. Cet arrêt a été suivi dans *Tremblay c. Société de l'assurance automobile du Québec*, AZ-98036302, B.E. 98BE-666 (C.Q.), concernant l'*Entente de réciprocité entre le Québec et l'État de New York concernant les permis de conduire et les infractions aux règles de la sécurité routière* (requête en *certiorari* rejetée, C.S. Québec, n° 200-36-000546-986, 1998-09-25). Dans *In The Attorney General for Ontario v. Scott*, (1956) S.C.R. 137, 147, le juge Abbott de la Cour suprême a indiqué : « I am unable to see any valid legal reason why the Province of Ontario cannot, in relation to a subject matter within its legislative jurisdiction, make a reciprocal arrangement with another Province or a foreign State in relation to such subject matter. ». La validité constitutionnelle de la législation ontarienne concernant l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires avec d'autres États a été reconnue.

plus ou moins nombreux et appartenir à différents ministères ou organismes, selon les besoins. Afin que tous parlent d'une même voix de façon cohérente, la délégation est représentée par un chef de délégation. Il s'agit généralement d'un conseiller en affaires internationales du ministère des Relations internationales. Des réunions de coordination et de préparation sont évidemment nécessaires. Les juristes de la direction des affaires juridiques qui dessert le ministère des Relations internationales et le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (juristes de la DAJ) ne sont pas toujours conviés à cet exercice mais, même lorsque leur rôle se limite à relire les textes préliminaires et à les commenter, ils peuvent notamment faire ressortir les divergences qui sont susceptibles d'être créées avec le droit existant. Cette analyse a évidemment des conséquences pour la suite des choses.

1.2 Actes concertés non conventionnels du Québec

Il convient dès à présent de distinguer les ententes internationales négociées par le gouvernement du Québec des « actes concertés non conventionnels ». L'expression englobe les différentes formes de déclarations d'intention, de déclarations conjointes, de communiqués conjointes et de comptes rendus d'entretiens.

Les actes concertés non conventionnels ne créent pas d'obligation juridique. Ils n'en sont pas moins destinés à régir les relations mutuelles des États. Ces actes jouent un rôle politique extrêmement important, tout en permettant aux États d'échapper aux contraintes constitutionnelles en matière de traité. De plus, l'expérience montre que les actes concertés non conventionnels sont en fait autant respectés par leurs auteurs que les instruments dits contraignants.

À ce jour, le Québec a adopté plus de 150 actes concertés non conventionnels. La négociation de ces actes s'effectue de façon semblable à celle des ententes internationales mais le rôle des juristes de la Direction des affaires juridiques du ministère des Relations internationales est encore plus limité. Il consiste le plus souvent à s'assurer que les termes retenus ne portent pas atteinte aux acquis politiques et juridiques et qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants. Étant dépourvu d'effet obligatoire, ce type d'instrument ne requiert, au regard de la loi, aucune forme d'approbation ou d'autorisation du gouvernement. Rappelons que c'est le contenu qui détermine s'il s'agit d'une entente internationale et non pas son appellation.

1.3 *Accords ou traités du Canada*

Tout comme le Québec, le gouvernement fédéral canadien conclut différents accords bilatéraux et multilatéraux avec des partenaires étrangers¹⁹. Ces accords peuvent ressortir à la compétence constitutionnelle exclusive du législateur fédéral : par exemple, les différents traités d'extradition²⁰, la défense²¹, la guerre, les frontières, le transport aérien, etc. D'autres touchent des matières ressortissant à la compétence constitutionnelle des provinces. Plusieurs relèvent de domaines de compétences partagées²².

19. Adoption, affaires consulaires, agriculture, arbitrage, arctique, aviation, biens, blé et céréales fourragères, brevets, bureaux provinciaux, cimetières de guerre, commerce, conservation, contrebande, coopération, cours internationales, criminalité transnationale, cuivre, culture, défense, délimitation des frontières maritimes, désarmement, douanes, droit pénal international, droits de la personne, eaux limitrophes, éducation, embarquement, emploi personnes à charge, énergie nucléaire, entraide judiciaire en matière civile, commerciale ou pénale, environnement, espace extra-atmosphérique, évaluation de la conformité, exécution des jugements, exterritorialité, extradition, financement, finances, forces militaires, forces navales, fournitures de guerre, frontières, garantie des investissements, imposition, concurrence, maintien de la paix, marins, marques de commerce, mobilité des jeunes, monuments commémoratifs, navigation, navires, ordonnances alimentaires, paix et amitié, parc international de Campobello, pêches, pensions, pétrole, pipelines, planification civile d'urgence, pollution, poste, prisonnier de guerre, privilèges et immunités, propriété industrielle et intellectuelle, protection des forêts, protection des investissements, questions postales, radio, réclamations, réfugiés, relations diplomatiques, réparation, route de l'Alaska, santé, science, sécurité sociale, service militaire, siège social, société, souveraineté, statistiques, télécommunications, terrorisme, tourisme, transfèrement des délinquants, transport maritime, transport routier, travail, valises diplomatiques, visas. Vous trouverez sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et Commerce international Canada des accords dans chacune de ces catégories à l'exception de argent, armement, armes et munitions, bois tropicaux, câbles sous-marins, cacao, café, caoutchouc, chasse à la baleine, citoyenneté, corruption, développement industriel, diamants, droit, droit d'auteur, droit de la mer, droit international privé, droit des femmes, Égypte, énergie, enlèvement d'enfant, esclavage, étain, états américains, expositions, guerre, jute, migration, minorités, Nations Unies, neutralité, océanographie, otages, personnes jouissant d'une protection internationale, phosphore, poids et mesures, publications obscènes, réfrigération, règlement pacifique des différends internationaux, relations consulaires, salubrité, sciences marines, secours, société des Nations, statistiques, sucre, et trafic de personnes ; chemins de fer, immigration, météorologie, naturalisation, stations météorologiques, stupéfiants et textiles (tous actuellement terminés).

20. Plus de cent : <<http://www.treaty-accord.gc.ca>>.

21. *Ibid.*

22. Par exemple, la *Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pour assurer la reconnaissance et l'exécution réciproques des jugements en matière civile et commerciale*.

Aux termes de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*²³, le ministre des Affaires étrangères a la responsabilité de négocier les traités internationaux au nom du Canada²⁴. Toutefois, en pratique, les négociations avec les États étrangers et les organisations internationales ne sont pas l'apanage du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, qui joue plutôt un rôle de supervision, selon le sujet. Par exemple, les négociations sur l'environnement sont généralement menées par Environnement Canada ; celles touchant les questions fiscales, par l'Agence du revenu du Canada, etc. Pour des accords complexes, plusieurs ministères peuvent être impliqués. Ce sont les ministres, les sous-ministres, les représentants diplomatiques et autres fonctionnaires qui participent aux négociations.

Suivant l'article 22.1 de la *Loi sur le MRI* :

Le ministre veille aux intérêts du Québec lors de la négociation de tout accord international, quelle que soit sa dénomination particulière, entre le gouvernement du Canada et un gouvernement étranger ou une organisation internationale et portant sur une matière ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec.

Le gouvernement du Québec participe parfois à la négociation des accords du Canada en étant invité à faire partie de la délégation du gouvernement du Canada. La délégation canadienne est représentée par un chef de délégation qui est le plus souvent un fonctionnaire fédéral, mais peut également être une personne de l'extérieur engagée à cette fin.

Les juristes de la DAJ sont conviés à cet exercice à l'occasion. Ils doivent relire les textes préliminaires, s'assurer qu'ils traduisent bien en langage juridique la volonté politique, évaluer dans quelle mesure ils s'éloignent du droit actuel, faire des recherches en droit étranger et parfois même, traduire les textes de l'anglais au français et faire des suggestions destinées à améliorer la rédaction des textes.

1.4 Conventions ou traités internationaux

En raison de leur caractère multilatéral, les conventions internationales sont généralement initiées par des organisations interna-

23. *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, L.R.C. (1985), ch. E-22, al. 10(2)c).

24. Laura BARNETT, *loc. cit.*, note 1.

tionales constituées d'un grand nombre d'États souverains, dont le Canada.

Le Canada est membre de plusieurs organisations internationales intergouvernementales²⁵. Certaines ont une vocation universelle²⁶ comme l'ONU²⁷ et d'autres, une vocation régionale²⁸ comme les diverses organisations européennes²⁹ et interaméricai-

-
25. Curieusement, à notre connaissance, la liste de ces organisations ne se retrouve pas exhaustivement à un endroit précis sur Internet. C'est pour pallier cette lacune que les notes qui suivent réfèrent à certaines d'entre elles à titre informatif. La plupart de ces organisations sont susceptibles d'adopter des conventions internationales, ce qui donne une certaine mesure de l'ampleur des ramifications du droit international en droit canadien et québécois.
 26. Le Canada est membre de la Banque mondiale, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), de l'Association internationale de développement (IDA), de la Société financière internationale (IFC), de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), de l'UNESCO, de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de l'Organisation internationale du travail (OIT), de la Conférence de La Haye de droit international privé, d'UNIDROIT, de l'Organisation internationale de métrologie légale (OIML), de l'Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle (OMPI), de l'Organisation maritime internationale (OMI).
 27. Le Canada est membre de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social, du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, de l'UNICEF, du Programme des Nations Unies pour le Développement, du Département des opérations de maintien de la paix, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, de la Conférence du désarmement, de l'UNESCO, de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBTO), de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), de l'Agence des Nations Unies contre la drogue et la crime (ONUDDC), du Bureau des affaires spatiales (OOSA), de l'Accord de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes classiques et de biens et technologies à double usage (AW), du Comité scientifique des Nations Unies (UNSCEAR). Le Conseil de sécurité est composé de 15 membres : cinq permanents pourvus du droit de veto (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) et dix élus pour une durée de deux ans (renouvelés par moitié tous les ans). Le Canada a perdu son siège au Conseil de sécurité en 2010. Le Conseil des droits de l'homme est composé de 47 États élus pour des mandats de trois ans. Ils ne sont pas éligibles à être réélus une troisième fois. Le Canada n'est plus membre depuis 2009.
 28. Le Canada est membre du G-8, du G-20, de la Francophonie, du Commonwealth, de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), et de l'Organisation des ministres de l'Éducation des pays du Sud-Est asiatique (SEAMEO).
 29. Le Canada est membre du Conseil de l'Arctique, de la Conférence des parlementaires de la région arctique, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

nes³⁰. Elles élaborent des conventions internationales dans des domaines aussi variés que le transport maritime et le crédit bancaire, l'environnement, les droits de la personne, le droit international privé, etc., dont plusieurs relèvent d'une compétence partagée des provinces et du fédéral.

Suivant l'article 22.1 de la *Loi sur le MRI*, « Le ministre veille aux intérêts du Québec lors de la négociation de tout accord international, quelle que soit sa dénomination particulière, entre le gouvernement du Canada et un gouvernement étranger [...] et portant sur une matière ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec ».

Les conventions internationales sont parfois nommées : traités, accords, pactes ou protocoles, etc.

Le gouvernement du Québec participe parfois à la négociation des conventions internationales en étant invité à faire partie de la délégation du gouvernement du Canada. La délégation canadienne est représentée par un chef de délégation qui est le plus souvent un

Le Canada n'est pas membre du Conseil de l'Europe mais a reçu en 1996 le statut d'observateur officiel et assiste s'il y a lieu aux réunions du Comité de l'Éducation et du Comité de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi qu'à celles de la Conférence permanente des ministres européens de l'Éducation. Il est membre observateur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). La Commission des questions économiques et du développement de l'APCE tient une réunion annuelle à la BERD à Londres (normalement en janvier) et prépare un rapport sur la BERD. Plus tard (généralement en juin), l'Assemblée débat du rapport en présence du président de la BERD. Le statut d'observateur du Canada à l'APCE permet à des délégués canadiens de participer aux travaux de la commission et au débat de l'Assemblée sur la BERD. L'APCE tient également un débat annuel sur l'OCDE et l'économie mondiale. Ce débat – et les réunions de la Commission des questions économiques et du développement de l'ACPE à Strasbourg et à l'OCDE à Paris qui l'ont précédé – permet aux délégations de pays de l'OCDE qui ne sont pas membres de l'APCE, comme le Canada, le Japon, le Mexique et la Corée du Sud, de jouir de pleins droits de participation et de vote, d'où le terme Assemblée « élargie ». Voir Marcus Pistor, *Les organisations internationales de l'Europe (participation du Canada)*, Division des affaires politiques et sociales, Révisé le 13 mars 2008 à <<http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0428-f.htm#tableau2>>.

30. Le Canada est membre de l'Organisation des États américains (OÉA), de la Banque interaméricaine de Développement (BID). Le Canada participe activement à des organismes et à des plans d'action clés de l'OEA axés sur la sécurité, notamment la Commission sur la sécurité continentale, le Programme d'action intégrale contre les mines antipersonnelles, la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues, le Comité interaméricain contre le terrorisme et la Commission interaméricaine de défense. Le Canada préside actuellement la Commission sur la sécurité continentale. Voir <<http://www.international.gc.ca/americas-ameriques/oas-oea/oas-oea.aspx?lang=fra>>.

fonctionnaire fédéral, mais peut également être une personne de l'extérieur engagée à cette fin, ou même à l'occasion un fonctionnaire provincial.

Les juristes de la Direction d'affaires juridiques (ci-après « DAJ ») ou leurs collègues de la Direction des affaires juridiques et législatives font parfois partie de la délégation canadienne chargée de négocier un instrument international au sein d'une organisation internationale. À l'occasion, des professeurs ou des praticiens participent aux travaux de négociation. Le rôle des juristes du gouvernement se limite alors à relire les textes préliminaires et à les commenter. Le simple fait de suggérer en français l'utilisation de certains termes juridiques plutôt que d'autres peut permettre de rendre l'instrument négocié plus facilement acceptable par d'autres États francophones.

1.5 Actes unilatéraux des organisations internationales et coutume

Les organisations internationales n'élaborent pas seulement des conventions internationales. Elles élaborent également des lois types ; elles adoptent des déclarations, par résolution, par exemple, des observations finales ou générales, des constatations. Ces différents actes sont unilatéraux. Le Statut de la Cour internationale de justice ne réfère pas aux actes unilatéraux des organes internationaux comme étant une source de droit international, mais les commentateurs s'accordent à dire qu'il faut les y inclure³¹.

Ces instruments n'ont pas de valeur contraignante. Cependant, ceux-ci sont l'objet de négociations entre les États membres de l'organisation qui sont parfois tout aussi intenses que pour la négociation de conventions. Il faut souligner qu'ils peuvent contribuer à la formation de normes coutumières, lesquelles sont juridiquement contraignantes.

Une coutume est une règle appliquée par les États qui s'y conforment parce qu'ils s'y estiment obligés. La pratique des États et l'*opinio juris* sont les deux éléments essentiels du droit international coutumier. Les règles coutumières lient tous les États, sauf s'ils sont écartés par une autre coutume ou un traité international. La souveraineté des États, les principes de la non-intervention et de la souveraineté territoriale sont des exemples de règles coutumières³².

31. Jean-Maurice ARBOUR et Geneviève PARENT, *Droit international public*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 53.

32. *Ibid.*, p. 53-76.

Les règles coutumières du droit international sont automatiquement incorporées en droit canadien, à moins qu'elles n'entrent en conflit avec une loi, auquel cas la loi prévaut³³. Cette situation est problématique dans la mesure où les règles coutumières ne sont pas bien identifiées et qu'elles peuvent s'appliquer sans qu'un examen approfondi en ait été fait préalablement.

Les juristes de la DAJ sont parfois sollicités pour commenter des projets de lois types, de déclarations ou de résolutions. Une attention particulière est apportée au choix des termes afin de vérifier si un engagement juridiquement contraignant a été pris par les États membres de l'organisation. De plus, il est important de vérifier la nature du consensus qui a accompagné l'adoption d'une déclaration ou les résultats du vote et, le cas échéant, afin d'établir sa force juridique³⁴.

1.5.1 *Les lois types*

Les lois types sont des instruments proposés pour adoption par les différents États membres afin de faciliter la modernisation de leur droit interne, par exemple. Les États sont incités à apporter le moins de changements possibles à une loi type lorsqu'ils l'incorporent à leur système juridique³⁵. La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) a ainsi adopté la *Loi type sur l'arbitrage commercial international* en 1985 (amendée en 2006) et achève tout juste ses travaux sur une *Loi type sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services*.

1.5.2 *Les déclarations*

Les déclarations sont généralement moins techniques que les lois types. Elles sont des énoncés généraux sur une question où un certain consensus existe. Elles visent généralement à publiciser une

33. *R. c. Hape*, [2007] 2 R.C.S. 292. Voir Charles-Emmanuel CÔTÉ, « La réception du droit international en droit canadien », dans P. VERGE, *Droit international du travail, perspectives canadiennes*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 341-437 ; John H. CURRIE, « Weaving a Tangled Web: Hape and the Obfuscation of Canadian Reception Law », (2007) *A.C.D.I.* 55-96 ; François LAROCQUE et Martin KREUSER, « L'incorporation de la coutume internationale en common law canadienne », (2007) *A.C.D.I.* 173-222.

34. William SCHABAS, *Précis du droit international des droits de la personne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 37.

35. *Guide la CNUDCI. L'essentiel de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international*, Nations Unies, Vienne, 2007, p. 14-15 à <http://www.uncitral.org/uncitral/fr/about_us.html>.

vision politique commune à un certain nombre d'États membres de l'organisation³⁶. En 2007, au moment du vote à l'Assemblée générale des Nations Unies, le Canada avait exprimé officiellement ses inquiétudes relativement à diverses dispositions de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, dont celles sur les terres, les territoires et les ressources, sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause lorsqu'interprété comme un droit de veto, sur l'autonomie gouvernementale sans que l'importance des négociations soit reconnue, sur la propriété intellectuelle, sur les questions militaires et sur le besoin de parvenir à un juste équilibre entre les droits et les obligations des peuples autochtones, des États et des tiers. Parce que ces inquiétudes demeurent, le gouvernement du Canada a notamment précisé lorsqu'il a officiellement appuyé la Déclaration, le 12 novembre 2010, qu'il le faisait « dans le respect intégral de la Constitution et des lois du Canada ».

1.5.3 Observations et constatations des comités chargés de la surveillance des traités en matière de droit de la personne³⁷

Les conventions internationales en matière de droit du travail et de droits de la personne instituent des comités chargés de la surveillance de leur application. Les États parties aux conventions doivent notamment soumettre des rapports périodiques à la suite de l'examen desquels ces comités émettent des observations dites « observations finales ». Les rapports périodiques que le Canada doit soumettre comprennent ceux du Québec³⁸. Suivant le Comité des droits de l'homme³⁹, les observations finales ont pour double fonction

36. Voir Glossaire des termes souvent employés à <<http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/inter/gloss-fra.cfm#Declaration>>.

37. Pierre MÉRETTE et Frédérique SABOURIN, « Le mécanisme des plaintes individuelles au Comité des droits de l'homme de l'ONU », dans *Vert, le droit ?, XVIII^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 501-548 et Frédérique SABOURIN, « Diversité culturelle et droits humains : la situation au Canada », dans Rainer ARNOLD (dir.), *Human Rights: Are They Universal and Binding ?*, XVIII^e Congrès de l'Académie internationale de droit comparé, éd. Springer International Publishing House (à paraître).

38. Art. 40 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP) et complété par le Règlement intérieur du Comité, disponible à <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/bca6588d66d5fc4c1256f090033e4d9/\\$FILE/G0443291.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/bca6588d66d5fc4c1256f090033e4d9/$FILE/G0443291.doc)>.

39. Droits civils et politiques : le Comité des droits de l'homme, fiche d'information n° 15 (Rév.1) à <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:AMN9Ti7ss6wJ:www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16Rev.1fr.pdf+&hl=fr&gl=ca&pid=bl&srcid=ADGEESgqtYNIxioaX9PxHvHU3M-jUEwNu36fhVVW2ZPBu430OhCoYFCAoR0BvBs_k7KE4PpAJ1mBZPbAlnKMLsfy9CWHp7cAwk5R9P73ZZ7JW-SY2Wp_RRJMajxxDpCLDzvvsvlFSuK&sig=AHIEtbRCA8rXj8-GXxQRBK-0u48CAdwacQ>.

d'aider les États à préparer leurs futurs rapports et d'aider le Comité à mettre en lumière les questions les plus importantes à aborder dans les dialogues à venir sur les rapports futurs. Le Comité cherche à susciter, tout d'abord dans les États parties, une réflexion et un débat public approfondi sur ses conclusions et c'est la raison pour laquelle il demande systématiquement aux États parties de diffuser largement ses observations finales. Ensuite, les gouvernements, de préférence en consultation avec la société civile et d'autres parties prenantes concernées, sont les mieux placés pour savoir s'il est nécessaire ou approprié de modifier les lois, politiques ou pratiques pour donner effet aux observations finales et pour contrôler les mesures de suivi, y compris les propositions de changements sur le plan législatif, d'étape en étape. Les actions au niveau national préparent le terrain pour le rapport suivant, dans lequel le Comité considère de manière approfondie les mesures prises, secteur par secteur, en réponse à ses observations finales antérieures.

Les comités chargés de la surveillance des traités en matière de droit de la personne élaborent également des observations dites « générales ». Il s'agit généralement cette fois de guides interprétatifs des différents articles du traité concerné.

Enfin, certains de ces comités sont investis de la compétence pour entendre des communications (plaintes) par un auteur (une personne ou un groupe de personnes) relevant de la juridiction d'un État. À la suite de l'examen d'une communication, ils émettent des constatations.

Les constatations des organes sont généralement considérées comme n'ayant pas de force juridiquement contraignante en droit interne.

Cependant, les décisions du Comité des droits de l'homme⁴⁰ défavorables au gouvernement fédéral en matière de droit autoch-

40. Le Canada est, avec la Jamaïque, le pays à l'encontre duquel émane le plus grand nombre de plaintes au Comité, mais la Jamaïque n'est plus partie au Protocole depuis 1998 : Jamaïque (177 plaintes) ; Canada (144) ; République de Corée (124) ; Espagne (110) ; Australie (103). Si on tient compte du nombre d'années au cours desquels le pays a été partie au Protocole, le Canada passe au 6^e rang : Jamaïque (7,7 plaintes en moyenne annuellement en 23 ans) ; République de Corée (6,5/an en 19 ans) ; Espagne (6,1/an en 18 ans) ; Australie (5,7/an en 18 ans) ; Ouzbékistan (5,7/an en 14 ans) ; Canada (4,3/an en 33 ans). De ce nombre, la grande majorité des plaintes contre le Canada concerne les compétences relevant du gouvernement fédéral (65 %), et parmi celles qui concernent les provinces, 14 % émanent de l'Ontario, 12 % du Québec, 4 % la Colombie-Britannique, 3 % l'Alberta et le reste des provinces de l'Atlantique et de la Saskatchewan. Ces chiffres se fondent sur une recherche effectuée par l'auteure en 2009.

tone (*Lovelace* : perte de droits pour une femme Indienne mariée à un non-Indien⁴¹) et au Québec, en matière de langue d'affichage commercial (*Ballantyne et Davidson*⁴², *McIntyre*⁴³ et *Singer*⁴⁴ : obligation d'unilinguisme français dans l'affichage public), ont été suivies de modifications législatives⁴⁵.

En Ontario, les décisions défavorables à la province concernant le financement des écoles catholiques (*Waldman*⁴⁶) et la protection de la jeunesse (*Tcholatch*⁴⁷) n'ont pas encore permis de donner satisfaction aux plaignants.

Il en est de même d'une décision du Comité défavorable au gouvernement fédéral concernant une demande d'extradition du Canada vers les États-Unis où l'auteur risquait la peine de mort⁴⁸. Cependant, dans ce dernier cas, le mouvement international a fini par influencer le Canada puisque, depuis la décision de la Cour suprême en 2001 dans *États-Unis c. Burns*⁴⁹, des assurances que la peine de

-
41. 24/1977, *Lovelace*, Sélection de décisions, vol. 1 et 2, annexe 1. <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/SURVEYCCPR93.xls>>, <<http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/inter/decisions-fra.cfm>> et <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>>.
42. 359/1989, *Ballantyne et Davidson*, A/48/40 et A/59/40.
43. 385/1989, *Mc Intyre*, A/48/40.
44. 455/1991, *Singer*, A/49/40. La constatation de l'existence d'une violation a été considérée comme une réparation suffisante.
45. Les articles 58 et 68 de la *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11, dispositions qui étaient au cœur des griefs de l'auteur de la communication, ont été modifiés par une loi (projet de loi 86, L.Q. 1993, c. 40), entrée en vigueur en 1994. Voir William SCHABAS, « Canada – extradition – death penalty – international human rights treaties – *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779: *Re Ng Extradition (Can.)*, [1991] 2 S.C.R. 858. Supreme Court of Canada, september 26, 1991 », (1993) 87 *American Journal of International Law* 128, note 18.
46. 694/1996, *Waldman*, A/55/40 ; A/56/40 ; A/57/40 ; A/59/40 ; A/61/40. ICCPR/ C/67/ D/694/1996, Comité des droits de l'homme, 67^e session, 18 octobre au 5 novembre 1999. Voir A. BAYEFISKY et A. WALDMAN, *State Support for Religious Education: Canada versus the United Nations, Studies in Religion, Secular Beliefs and Human Rights*, vol. 3, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
47. CCPR/C/89/D/1052/2002, 3 May 2007, *Tcholatch* ; A/62/40.
48. 469/1991, *Ng*, A/49/40 ; A/59/40. Le Canada a transmis les constatations du Comité au Gouvernement des États-Unis d'Amérique et lui a demandé de l'informer sur le mode d'exécution utilisé dans l'État de Californie, où l'auteur était sous le coup d'une inculpation pénale. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a fait savoir au Canada que la législation actuelle de l'État de Californie prévoit que les condamnés à la peine capitale peuvent choisir entre la chambre à gaz et l'injection létale. Le Canada a fait savoir au Comité qu'à l'avenir, dans le cas où la personne réclamée dans le cadre d'une demande d'extradition risque la peine de mort, il sera tenu compte des constatations du Comité concernant cette communication. Voir <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/A.63.40.VolI_fr.doc>.
49. *États-Unis c. Burns*, 2001 CSC 7.

mort ne sera pas appliquée à la suite d'une extradition doivent être obtenues dans tous les cas sauf circonstances exceptionnelles. Pour en arriver à cette conclusion, la Cour suprême a examiné la position internationale sur la question, ainsi que celle du Canada incluant non seulement la ratification d'instruments internationaux, mais également la teneur de ses votes sur des résolutions de l'ONU.

En matière de droit autochtone, la réparation d'une violation constatée par le Comité des droits de l'homme a consisté en un ensemble de prestations et de programmes d'une valeur de 45 millions de dollars canadiens et en l'octroi d'une réserve de 24 600 ha⁵⁰. Des négociations sont toujours en cours sur la question de savoir si la bande du lac Lubicon devrait recevoir une indemnisation supplémentaire⁵¹.

Le Comité des droits de l'homme a aussi statué à l'encontre du Canada dans une affaire concernant l'accès aux services de presse du Parlement⁵² qui, jusqu'ici, n'a pas encore donné satisfaction à l'auteur.

50. 27/1978, *Pinkney*, Sélection de décisions, vol. 1.167/1984 ; *Ominayak et consorts*, A/45/50 ; A/59/40, A/61/40, A/62/40.

51. Le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels a recommandé fermement au Canada de reprendre les négociations avec la Bande du lac Lubicon en vue de trouver une solution aux réclamations de la Bande qui garantisse l'exercice de ses droits découlant du Pacte. Il lui recommande en outre fermement de mener des consultations effectives avec la Bande avant d'octroyer des licences d'exploitation économique des terres en litige et de veiller à ce que ces activités ne remettent pas en cause les droits reconnus dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/CAN/CO/4, E/C.12/CAN/CO/5, par. 37.

52. 633/1995, *Gauthier*, A/54/40. Le Canada a autorisé un organisme privé, Tribune de la presse, à contrôler l'accès aux installations de presse du Parlement, sans ingérence. Suivant le Comité, ce régime ne garantit pas qu'il n'y ait pas de refus arbitraires d'accès aux installations de presse du Parlement. Les critères du régime d'accréditation doivent être précis, justes et raisonnables et leur application doit être transparente. En l'espèce, le Comité est d'avis que l'on n'a pas démontré que le régime d'accréditation constituait une limite, nécessaire et appropriée, aux droits énoncés au paragraphe 3 de l'article 19 du PIDCP afin de garantir un fonctionnement efficace du Parlement et la protection de ses membres. Le fait d'interdire à l'auteur l'accès aux installations de presse du Parlement au motif qu'il n'est pas membre de la Tribune de la presse constitue donc une violation du paragraphe 2 de l'article 19 du PIDCP. De plus, le Comité note qu'il n'existe pas de possibilité de recours aux tribunaux ou au Parlement pour établir la légalité d'une exclusion ou sa nécessité aux fins énoncées à l'article 19 du PIDCP, contrairement au paragraphe 3 de l'article 2 du PIDCP.

À quelques reprises (*Kindler et Ng*⁵³, *Judge*⁵⁴, *Ahani*⁵⁵), le Canada n'a pas obtempéré à la requête du Rapporteur spécial sur les nouvelles communications qui, en vertu de l'article 86 du *Règlement intérieur du Comité des droits de l'homme* (Règlement), lui demandait de ne pas prendre certaines mesures d'extradition ou de renvoi avant que le Comité ait eu l'occasion de transmettre ses observations sur la communication. Le Canada a fait savoir au Comité qu'il était d'avis que les demandes de mesures provisoires ne sont pas contraignantes⁵⁶.

-
53. La Cour suprême du Canada n'avait pas retenu le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'Homme dans *Soering c. United Kingdom*, voir <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695496&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>> : *Kindler c. Canada*, (*Ministre de la Justice*), [1991] 2 R.C.S. 779 et *Renvoi relatif à l'extradition de Ng (Can.)*, [1991] 2 R.C.S. 858. Dans *Kindler*, finalement, le Comité n'a pas trouvé le Canada en violation des obligations contractées en vertu du PIDCP. CCPR/C/48/D/470/1991, 18 novembre 1993. Dans *Chitat Ng. v. Canada Communication No. 469/1991*, cependant, le Canada a été trouvé en violation du PIDCP parce que M. Charles Ng était menacé d'exécution en Californie par inhalation de gaz. Cette méthode avait été précédemment trouvée contraire au PIDCP par le Comité. Dans *Cox v. Canada*, Communication No. 539/1993, le Comité a décidé que la peine de mort par injection n'est pas contraire au PIDCP. Communication No. 539/1993, 9 décembre 1994. Voir William A. SCHABAS, « Indirect Abolition: Capital Punishment's Role in Extradition Law and Practice », (2003) 25 *Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev.* 580-581.
54. CCPR/C/78/D/829/1998, 13 August 2003, *Judge*, A/58/40, A/59/40, A/60/40, A/61/40. En 1998, la Cour supérieure du Québec a ordonné l'extradition de M. Judge en Pennsylvanie, où il avait été condamné à mort avant de s'évader et de s'enfuir au Canada. Le Comité a décidé de surveiller l'évolution de la situation de l'auteur et de prendre toute mesure appropriée. Voir <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/A.63.40.VolI_fr.doc>.
55. *Ahani*, CCPR/C/80/D/1051/2002, 15 June 2004, A/59/40, A/60/40, A/61/40 ; le Canada a donné en partie suite aux constatations du Comité, qui n'a pas expressément dit que l'application était satisfaisante. Voir <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/A.63.40.VolI_fr.doc>. Dans *Ahani c. Canada*, (2002) 58 O.R. (3d) 107 (C.A.) ; permission d'en appeler à la Cour suprême refusée, le 16 mai 2002, M. Ahani s'est adressé aux tribunaux ontariens pour obtenir une injonction contre sa déportation, le Comité des droits de l'homme saisi de sa plainte ayant demandé au Canada de surseoir à cette déportation en attendant la décision du Comité. La majorité de la Cour d'appel a refusé l'injonction notant que les constatations du Comité ne sont pas contraignantes en droit interne. Le juge Rosenberg, dissident, était d'avis que le gouvernement du Canada, en ayant consenti au mécanisme de plainte individuelle donnant compétence au Comité des droits de l'homme, ne pouvait délibérément agir de manière à frustrer cet accès sans contrevenir aux principes de justice fondamentale garantis par l'article 7 de la Charte canadienne.
56. Selon le Canada, les termes employés dans l'article 86 du *Règlement* démontrent la nature non contraignante du point de vue exprimé par le Comité. Ni le PIDCP ni le Protocole facultatif ne donnent au Comité le pouvoir de rendre des ordonnances qui ont force exécutoire pour les États parties. Voir : Réponses du Canada à la liste de points soulevés par le Comité des droits de l'homme lors de la présentation du

Le Comité contre la torture a également rendu des décisions défavorables au gouvernement fédéral lorsqu'il a estimé que le renvoi d'un demandeur de statut de réfugié vers son pays d'origine constitue une violation des engagements du Canada lorsqu'il y a des motifs sérieux de croire que l'auteur risque d'être soumis à la torture s'il est expulsé, refoulé ou extradé⁵⁷. Depuis, le Canada s'assure d'avoir des assurances à cet égard⁵⁸.

Jusqu'à ce jour, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes n'a pas rendu de décision sur des plaintes individuelles concernant le Canada.

2. Adoption et signature

Les négociations d'un instrument international achoppent parfois lorsque les parties ne parviennent pas à s'entendre. Lorsqu'au contraire, elles parviennent à un accord, la façon d'officialiser la fin des négociations diffère suivant la nature de l'instrument international.

2.1 Ententes internationales du Québec

Les ententes internationales sont adoptées par la signature de toutes les parties concernées. La signature s'effectue généralement en présence des parties, mais pas toujours. La signature n'emporte pas pour autant l'entrée en vigueur de l'entente ni son caractère juridiquement contraignant en droit international ou en droit interne québécois. Pour ce faire d'autres étapes seront nécessaires. Nous y reviendrons (voir *infra* B et C).

Les ententes sont généralement signées par le ministre des Relations internationales. C'est d'ailleurs une exigence pour leur

cinquième rapport sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, octobre 2005, question 6 à <<http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/docs/reponses-responses/index-fra.cfm>>.

57. Communication No. 133/1999, le 17 décembre 2004, *Falcon Rios*, rejet d'une demande de statut de réfugié (Mexique) et Communication No. 15/1994, le 18 novembre 1994, *Khan*.

58. Le Comité contre la torture a pourtant reproché encore récemment au Canada de ne pas avoir reconnu en droit interne le caractère absolu de la protection conférée par l'article 3 de la Convention, qui n'est susceptible d'aucune exception quelle qu'elle soit. Le Comité a examiné les quatrième et cinquième rapports périodiques du Canada (CAT/C/55/Add.8 et CAT/C/81/Add.3, respectivement) à ses 643^e et 646^e séances (CAT/C/SR.643 et 646) tenues les 4 et 6 mai 2005, et a adopté, à sa 658^e séance (CAT/C/SR.658), ses conclusions et recommandations.

validité. En effet, suivant les articles 20 à 22 de la *Loi sur le MRI*, les ententes internationales doivent, pour être valides, être signées par le ministre des Relations internationales. Le ministre peut cependant, autoriser par écrit, une personne à signer en son nom une entente internationale. Une lettre de pleins pouvoirs est alors rédigée en faveur d'un autre ministre ou d'un délégué, représentant le Québec à l'étranger. La signature de cette personne a alors le même effet que celle du ministre (art. 20).

Le gouvernement peut exclure de l'application de la loi certaines catégories d'ententes (art. 26 de la *Loi sur le MRI*)⁵⁹.

Lorsqu'une personne autre que le ministre peut, d'après la loi, conclure des ententes internationales, la signature de cette personne continue d'être requise pour donner effet aux ententes, à moins que le gouvernement n'en ordonne autrement. En effet, de nombreuses lois confient des pouvoirs de signature d'ententes aux ministres ou à des organismes⁶⁰. À moins d'un décret à l'effet contraire, les signatures de ces différentes personnes continuent donc d'être requises en plus de celle du ministre des Relations internationales ou de la personne qu'il a déléguée (art. 21). Certaines ententes sont signées par le premier ministre seul en vertu de cet article 21.

Enfin, le gouvernement peut par décret autoriser le ministre des Relations internationales à signer seul une entente internationale que la loi habilite une autre personne à conclure. En ce cas, la signature du ministre a le même effet que celle de la personne habilitée (art. 22).

Certaines ententes sont signées par des organismes publics. L'autorisation préalable écrite du ministre est alors requise sous

59. Le décret 787-95 du 14 juin 1995 a ainsi notamment exclu de l'application de la loi, les ententes ayant pour objet des actes de gestion courante requis pour les opérations régulières des ministères et organismes (services, matériel et marchandises) et le prêt de personnes, (1995) 27 *G.O.* II, 2821. La *Convention entre l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et le ministère des Relations internationales pour la mise à disposition d'un conseiller au cabinet du secrétaire général de l'OIF* du 12 octobre 2009 au 31 décembre 2010 est exclue de l'application de l'article 20 de la *Loi sur le MRI* en vertu de ce décret.

60. Par exemple, l'article 13 de la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, L.R.Q., c. M-15, le paragraphe 6 de l'article 14 de la *Loi sur le ministère de la Culture et des Communications*, L.R.Q., c. M-17.1, le paragraphe 1 de l'article 12 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, L.R.Q., c. M-30.001, le paragraphe 4 de l'article 6 de la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*, L.R.Q., c. M-30.01.

peine de nullité de l'entente (art. 23 et 24)⁶¹. Bien que visées par la *Loi sur le MRI*, ces ententes ne sont pas des « ententes internationales » au sens de l'article 19 de cette Loi.

2.2 Actes concertés non conventionnels du Québec

Les actes concertés non conventionnels sont généralement adoptés par la signature de toutes les parties concernées. Aucune autre étape n'est nécessaire pour leur conclusion.

2.3 Accords ou traités du Canada

Les accords du Canada, tout comme les ententes internationales du Québec, sont adoptées par la signature de toutes les parties concernées, ici le chef de la délégation du Canada. La signature n'emporte pas pour autant l'entrée en vigueur de l'accord ni son caractère juridiquement contraignant en droit international ou en droit interne québécois. Pour ce faire, d'autres étapes seront nécessaires. Nous y reviendrons (voir *infra* B, C et D).

Un ministre (habituellement le ministre des Affaires étrangères) demande l'approbation du gouverneur en conseil et présente en même temps un document explicatif décrivant les détails de l'accord. Le traité peut être signé lorsque l'approbation est accordée. Un décret de signature désigne une ou plusieurs personnes investies du pouvoir de signer le traité au nom du Canada. L'importance du traité a une incidence directe sur la désignation des personnes autorisées à le signer. Il arrive qu'un traité soit signé par un représentant autorisé, mais cette tâche incombe habituellement au ministre. Les traités les plus importants sont signés par le premier ministre lui-même⁶².

2.4 Conventions ou traités internationaux

L'adoption du texte d'une convention internationale s'effectue par le consentement des États participant à son élaboration exprimé par consensus ou par majorité. Les négociations sont généralement limitées aux États membres d'une organisation internationale ; parfois, elles ont été élargies à d'autres États. Les chefs des différentes

61. Le décret 424-96 du 3 avril 1996, (1996) 17 *G.O.* II, 2651, exclut de l'application de ces articles certaines catégories d'ententes (gestion courante, prêt de personne, montant inférieur à 100 000 \$, coopération, etc.).

62. Laura BARNETT, *loc. cit.*, note 1.

délégations apposent leur signature sur l'acte final qui représente le texte arrêté des négociations⁶³.

Cette signature doit être distinguée de celle qui engage l'État dans un processus visant à contracter des obligations internationales à l'égard de la convention internationale.

Suivant l'article 11 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*, « le consentement d'un État à être lié par un traité peut être exprimé par la signature⁶⁴, l'échange d'instruments constituant un traité⁶⁵, la ratification⁶⁶, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion⁶⁷, ou par tout autre moyen convenu. »

Le plus souvent, le consentement d'un État à être lié par une convention internationale s'effectue en deux étapes. La première étape est la signature de la convention internationale sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Cette signature n'engage pas l'État à ce que son droit interne soit conforme à l'instrument international dont il est question. Cependant, suivant l'article 18 a) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*, un État doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but lorsqu'il a signé le traité, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité.

Compte tenu de l'impact possible des accords du Canada et des conventions internationales dans les champs de compétence du Québec, l'article 22.1 de la *Loi sur le MRI* prévoit : que « (l)e ministre peut donner son agrément à ce que le Canada signe un tel accord ». Cela permet au Québec de rappeler, si besoin est, ses compétences constitutionnelles au gouvernement fédéral. Il est parfois nécessaire que les juristes de la DAJ préparent un mémoire au Conseil des ministres préalablement à ce que le ministre des Relations internationales indique à son homologue fédéral son assentiment.

2.5 Actes unilatéraux des organisations internationales

Les déclarations, résolutions et autres actes unilatéraux sont adoptés au moyen de résolutions votées par les États membres des organisations internationales, présents à l'assemblée constituée

63. Voir les articles 9 et 10 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*.

64. Voir l'article 12 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*.

65. Voir l'article 13 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*.

66. Voir les articles 14 et 16 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*.

67. Voir les articles 14 et 16 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*.

à cette fin. Le quorum requis varie en fonction des organisations. Les votes d'abstention et d'opposition sont comptabilisés et attribués aux États concernés tout comme les votes d'approbation (voir *supra*, 1.5 Actes unilatéraux des organisations internationales et coutume).

B- MISE EN ŒUVRE

Le Canada étant un pays dualiste (voir le texte de Jean-François Lord), les ententes internationales du Québec, les accords ou traités du Canada et les conventions ou traités internationaux doivent être incorporés en droit interne. Comme le rappelle le professeur Maurice Arbour :

Dûment signé et ratifié par le Canada, un traité engagera ce dernier sur le plan international sans pour autant constituer ipso jure une source formelle de droit interne canadien ; dans la mesure où la bonne exécution d'un traité commande une action ou l'adoption d'une nouvelle loi, le traité devra alors être expressément reçu dans l'ordre juridique canadien par une législation ad hoc, dite « loi de mise en œuvre ». Il s'ensuit qu'en l'absence d'une confirmation législative, un traité ne crée pas de droits ou d'obligations pour les individus dans leurs rapports réciproques ou dans leurs rapports avec l'État.⁶⁸

Le Législatif n'est donc pas lié par l'engagement que l'Exécutif a pris au niveau international. Mais quel ordre de gouvernement a le pouvoir de mettre en œuvre les instruments internationaux en droit interne ?

1. Partage des compétences constitutionnelles

Cette question est résolue depuis un arrêt du Conseil privé rendu en 1937⁶⁹.

Dans cette affaire (l'affaire des *Conventions de travail*), la constitutionnalité de trois lois fédérales adoptées en 1935 relatives à des questions de droit du travail, soit le repos hebdomadaire dans les établissements industriels, les heures de travail et les salaires minimaux, était en litige. Ces lois donnaient effet à des conventions adoptées par l'OIT et que le Canada avait ratifiées.

68. J.-M. ARBOUR et G. PARENT, *op. cit.*, note 31, p. 161-175 ; voir aussi P.W. HOGG, *op. cit.*, note 15, p. 11.4(a) et (b).

69. *Procureur général du Canada c. Procureur général de l'Ontario*, [1937] A.C. 326.

Le fédéral prétendait que les lois étaient valides parce qu'elles avaient pour but de mettre en œuvre des obligations internationales contractées par le Canada. L'Ontario soutenait pour sa part que les lois se rapportaient à la propriété et aux droits civils dans la province.

Le Conseil privé a déterminé que la division constitutionnelle entre le fédéral et les provinces relative à leurs compétences législatives respectives s'applique à la mise en œuvre des traités internationaux en droit canadien⁷⁰.

2. Analyse d'opportunité et de conformité

Pour se prémunir contre le risque qu'il se lie sur la scène internationale sans pouvoir assurer la conformité de son droit interne à ses engagements, le gouvernement fédéral procède généralement⁷¹ à des consultations préalables auprès des provinces et des territoires aux fins de solliciter leur avis sur la conformité de leurs mesures (législation, réglementation, directives, politiques, programmes ou pratiques) avec la convention internationale qu'il souhaite signer, ratifier ou à laquelle il souhaite adhérer, lorsqu'elle porte notamment sur des matières ressortissant à la compétence constitutionnelle des provinces et des territoires.

Le gouvernement du Québec doit donc réaliser une analyse de conformité afin de vérifier s'il existe des obstacles à ce qu'il puisse respecter les dispositions de cette convention internationale dans la triple perspective de pouvoir par la suite : 1) évaluer l'opportunité pour le ministre des Relations internationales de donner son agrément à ce que le gouvernement fédéral signe cette convention ; 2) pour le gouvernement du Québec, de donner son assentiment à ce que le gouvernement fédéral la ratifie ou y adhère ou, enfin ; 3) pour le gouvernement du Québec, de se déclarer lié par cette convention internationale, le tout conformément à la *Loi sur le MRI*.

Il est également possible que le gouvernement du Québec, dans certains cas et de sa propre initiative, réalise une analyse de confor-

70. *Ibid.*, aux p. 351 à 353, lord Atkin dit :

[TRADUCTION] « Aux fins des articles 91 et 92, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, la législation en matière de traités n'existe pas comme telle. La répartition est fondée sur des catégories de sujets : la catégorie particulière de sujets faisant l'objet d'un traité déterminera l'autorité législative chargée de l'appliquer. »

71. Il n'en est toutefois pas toujours ainsi, surtout dans le cas des accords conclus par le Canada.

mité à l'égard d'une convention internationale, même si le gouvernement fédéral ne l'a pas signée, ratifiée ou n'y a pas adhéré, afin de lui permettre éventuellement d'adhérer aux objectifs et aux principes de cette convention internationale⁷².

En ce qui concerne les ententes internationales du Québec, l'analyse de conformité a normalement lieu tout au long du processus de négociations.

L'analyse de conformité suppose la connaissance des mesures qui sont administrées par tous les ministères et organismes concernés par la convention internationale.

Normalement, la personne responsable du dossier au ministère des Relations internationales (MRI) ou au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE), selon le cas, prépare un projet de lettre pour la signature du sous-ministre du MRI, ou du MDEIE, selon le cas, à ses collègues des ministères ou des organismes concernés par la convention internationale.

Ce projet de lettre leur demande d'identifier les mesures (rappelons qu'il s'agit des lois, règlements, directives, programmes, politiques et pratiques) qui sont uniquement de la responsabilité du ministre ou de l'organisme et qui correspondent aux dispositions de la convention internationale. Il est également demandé d'indiquer si la conformité existe ou non. Dans la négative, les mesures qui sous-tendent ce constat doivent être identifiées.

La personne responsable au MRI ou au MDEIE, selon le cas, transmet au juriste de la DAJ les avis reçus des ministères et des organismes concernés afin qu'il rédige la synthèse de ces avis en ce qui concerne le volet juridique. Cette synthèse est transmise aux DAJ consultées, pour leur information.

Dans le cas où la demande origine du gouvernement fédéral, les résultats de l'analyse de conformité⁷³ sont transmis par la personne responsable au MRI, ou au MDEIE, selon le cas, à la personne responsable au sein du gouvernement fédéral.

72. Ce cas de figure a effectivement eu lieu lors du *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique*. (Voir le décret 485-2005 du 25 mai 2005, (2005) 24 G.O. II, 2745).

73. Le texte de l'analyse de conformité demeure un document interne au gouvernement du Québec.

Si la contribution de la DAJ est sollicitée lors de l'analyse de conformité, elle peut également l'être lors d'étapes subséquentes. La première situation réfère aux volets de l'avis d'opportunité mentionnés précédemment. À cet effet, la personne responsable au MRI, ou au MDEIE, selon le cas, peut s'adresser à elle pour obtenir un éclairage juridique. La seconde situation concerne les résultats de l'analyse de conformité. S'il est établi que les mesures du Québec ne sont pas conformes à la convention internationale et si le gouvernement du Québec souhaite que soient respectées les dispositions de cette convention, les mesures devront être modifiées. La personne responsable au MRI, ou au MDEIE, selon le cas, avise les ministères et organismes concernés que la DAJ desservant le MRI et le MDEIE est disponible pour fournir une assistance juridique lors de cet exercice de modification des mesures.

3. Techniques de mise en œuvre⁷⁴

Armand de Mestral et Evan Fox-Decent ont recensé pas moins de 13 techniques différentes de mise en œuvre des conventions internationales⁷⁵. Les trois principales techniques utilisées au Québec sont : de donner force de loi à l'instrument international et de l'annexer, de réécrire l'instrument international et de modifier partiellement le droit existant.

La Convention relative à la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale du 15 novembre 1965 et la *Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères de New York* du 10 juin 1958 ont été mises en œuvre par des modifications au

74. Voir Sylvie SCHERRER, « L'effet des traités dans l'ordre juridique interne canadien à la lumière de la jurisprudence récente », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif (2000)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 57 et s. et Frédérique SABOURIN, « Les conventions multilatérales de droit international privé conclues par le Canada et leur mise en œuvre en droit québécois », dans Nathalie VEZINA (dir.), *Le droit uniforme : limites et possibilités*, Actes du colloque 2008 de l'Association québécoise de droit comparé et rapports québécois au 1^{er} congrès thématique de l'Académie internationale de droit comparé, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p.87-160 et dans Jorge Sánchez CORDERO (éd.), *The Impact of Uniform Law on National Law. Limits and Possibilities. L'incidence du droit uniforme sur le droit national. Limites et Possibilités*, Instituto de investigaciones jurídicas, Mexico, 2010.

75. Armand de MESTRAL et Evan FOX-DECENT, « Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law », (2008) 53 *McGill Law Journal* 573, 617-622.

*Code de procédure civile*⁷⁶ et au *Tarif des huissiers*⁷⁷ principalement. La *Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants* du 25 octobre 1980 a fait l'objet d'une loi de mise en œuvre particulière qui s'inspire de la Convention sans en reprendre le libellé mot à mot⁷⁸. La *Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*⁷⁹ du 29 mai 1993, la *Convention de Vienne de 1980 sur la vente internationale de marchandises*⁸⁰, la *Convention du Cap* et son *Protocole aéronautique*⁸¹ ont fait l'objet de lois annexant le texte des conventions et leur donnant force de loi.

La presque totalité des conventions relatives aux droits de la personne qui lient le Canada ne fait pas l'objet de lois qui incorporeraient le texte des dispositions des conventions en droit interne, bien qu'elles fassent l'objet de guides, directives, politiques, programmes et de législations. Comme l'explique Elizabeth Eid :

Cela est souvent dû au fait que les mêmes obligations sont prévues dans d'autres instruments de droits de la personne internationaux ou canadiens. Par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention relative aux droits de l'enfant comprennent une certaine forme de garantie de liberté d'expression. Légiférer pour intégrer ces différentes formes de liberté d'expression – qui sont rédigées de façon différente – pourrait générer des incohérences ce qui, au minimum, consisterait en une politique législative confuse. N'oublions pas également que toutes ces différentes dispositions législatives sur la liberté d'expression seraient sujettes à la garantie prévue à la Charte canadienne des droits et libertés. Quand la même garantie existe au plan national, il ne semble pas y avoir besoin d'incorporer expressément la garantie internationale.⁸²

76. Les articles 948 à 951.2 du *Code de procédure civile* s'interprètent en tenant compte, s'il y a lieu de la *Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères* adoptée le 10 juin 1958 par la CNUDCI à New York.

77. *Tarif d'honoraires et des frais de transport des huissiers*, R.R.Q., c. H-4.1, r. 14.

78. *Loi sur les aspects civils de l'enlèvement international et interprovincial d'enfants*, L.R.Q., c. A-23.0.1. Malgré son titre, la Loi ne s'applique pas à l'interprovincial, les décrets adoptés pour désigner les provinces et les territoires canadiens n'étant pas entrés en vigueur.

79. *Loi assurant la mise en œuvre de la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, L.R.Q., c. M-35.1.3.

80. *Loi concernant la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises*, L.R.Q., c. C-67.01.

81. *Loi assurant la mise en œuvre de la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles et le Protocole portant sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques à la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles*, L.Q. 2007, c. 2, art. 3.

82. Traduction libre de l'extrait suivant : « This is often due to the fact that the same obligation appears in other international and domestic human rights

C- RATIFICATION, ENTÉRINEMENT, ADHÉSION

1. Ratification

La ratification est une formalité qui s'ajoute à la signature⁸³. Elle est l'acte précis qui engage l'État vis-à-vis de l'instrument international⁸⁴. L'État qui ratifie doit s'être préalablement assuré que son droit interne soit conforme à l'instrument international dont il est question. L'adhésion a le même effet, comme nous le verrons plus loin (voir 3 - Adhésion).

1.1 *Accords ou traités du Canada et conventions ou traités internationaux*

En ce qui concerne les accords ou traités du Canada, d'une part, et les conventions ou traités internationaux, d'autre part, après la signature, lorsque les formalités d'entrée en vigueur et de mise en œuvre de la convention ou de l'accord ont été remplies et que le Canada entend être lié par la convention ou l'accord en question, un décret autorisant le ministre des Affaires étrangères à signer un instrument de ratification est préparé. Dans le cas des conventions internationales, l'instrument de ratification est transmis et déposé auprès de l'instance compétente, généralement, l'organisation internationale qui est aussi dépositaire de la convention en question. Le Canada est alors lié par la convention dès que cette dernière entre en vigueur (si ce n'est déjà fait)⁸⁵.

instruments. For example, the ICCPR and the CRC contain some form of guarantee of freedom of expression. To legislate different freedom of expression guarantees – which are worded in different ways – could result in inconsistent legislative statements and it is at a minimum, a confusing legislative policy approach. Remember too, that all these legislative statements of freedom of expression would then be subject to the same guarantee contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. » tiré de E. EID, *Interaction Between International and Domestic Human Rights Law: A Canadian Perspective*, Texte d'une conférence prononcée par E. Eid pour l'International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy à la Conférence internationale sino-canadienne sur la ratification et la mise en œuvre des conventions de droits de la personne, Beijing, Chine, octobre 2001, <www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/E-Eid.PDF>, p. 3.

83. Exceptionnellement, les conventions de l'OIT sont ratifiées sans être signées antérieurement.

84. *Renvoi relatif à The Weekly Rest in Industrial Undertakings Act*, [1936] R.C.S. 461, 777.

85. L. BARNETT, *loc. cit.*, note 1 et *Politique sur le dépôt des traités devant le parlement*, précitée, note 6.

Depuis janvier 2008, tous les traités entre le Canada et d'autres États ou entités sont déposés devant la Chambre des communes avant d'être ratifiés. Le greffier de la Chambre des communes distribue le texte intégral de l'entente accompagné d'un mémoire expliquant les enjeux, notamment l'objet, les obligations primaires, les intérêts nationaux, les considérations politiques, les considérations fédérales-provinciales / territoriales, les questions de mise en œuvre, l'exposé des réserves ou déclarations prévues et une description des consultations entreprises. L'exécutif doit prévoir 21 jours de séance pour que la Chambre des communes puisse examiner le traité avant de prendre des mesures pour faire entrer en vigueur le traité par ratification, ou d'autres mesures préliminaires, comme le dépôt de mesures législatives. La Chambre a le pouvoir de débattre sur le traité et d'adopter une motion recommandant des mesures, notamment la ratification. Cependant, il importe de souligner que le dépôt d'un traité devant la Chambre des communes est un geste de courtoisie, puisque l'exécutif conserve le plein pouvoir de décider de la ratification du traité après l'examen parlementaire. La politique énonce clairement que dans certaines situations exceptionnelles, l'exécutif peut être obligé de ratifier un traité avant qu'il soit déposé au Parlement. L'exécutif demande alors une exemption au premier ministre et informe la Chambre des communes du traité dès que possible après la ratification⁸⁶.

Compte tenu de la possibilité que le Canada se lie sur la scène internationale dans un des champs de compétences du Québec, l'article 22.1 de la *Loi sur le MRI* prévoit : que « (1) e gouvernement doit, pour être lié par un accord international ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec et pour donner son assentiment à ce que le Canada exprime son consentement à être lié par un tel accord, prendre un décret à cet effet ». On parle toujours ici des accords du Canada et des conventions internationales.

1.2 Ententes internationales du Québec

Les ententes internationales du Québec doivent également faire l'objet d'une ratification par le gouvernement du Québec suivant le troisième alinéa de l'article 20 de la *Loi sur le MRI*, lorsqu'elles sont importantes comme le définit l'article 22.2, c'est-à-dire lorsqu'elles :

- 1^o requièrent, pour leur mise en œuvre par le Québec, soit l'adoption d'une loi ou la prise d'un règlement, soit l'imposition d'une taxe

86. *Ibid.*

ou d'un impôt, soit l'acceptation d'une obligation financière importante ;⁸⁷

2° concernent les droits et libertés de la personne ;⁸⁸

3° concernent le commerce international ;⁸⁹

4° devraient faire l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale de l'avis du ministre des Relations internationales ou du ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation.⁹⁰

Depuis 2002, les ententes importantes doivent en outre être approuvées par l'Assemblée nationale préalablement à leur ratification par le gouvernement (art. 22.4 de la Loi) sauf s'il y a urgence (art. 22.5 de la Loi). Il en est de même des conventions internationales et des accords internationaux. Pour ce faire, ils doivent faire l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale au moment jugé opportun par le ministre⁹¹. Le dépôt du texte de cet engagement international est accompagné d'une note explicative sur le contenu et les effets de celui-ci (art. 22.2 de la Loi). Une motion doit être présentée proposant que l'Assemblée nationale approuve ou rejette un engagement international important déposé à l'Assemblée. La motion ne nécessite pas de préavis si elle est présentée immédiatement après le dépôt de l'engagement. À moins que l'Assemblée n'en décide autrement du consentement unanime de ses membres, la motion fait l'objet d'un débat d'une durée de deux heures qui ne peut commencer que dix jours après le dépôt de l'engagement. Seul est recevable un amendement proposant de reporter l'approbation ou le rejet de l'engagement par l'Assemblée. Lorsqu'il y a urgence, le ministre dépose à l'Assemblée nationale l'entente ou l'accord, avec un exposé des motifs d'urgence, dans les 30 jours suivant la ratification ou, si l'Assemblée

87. Par exemple, l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* et l'*Entente en matière de sécurité sociale entre le Québec et le Royaume de Belgique, Arrangement administratif d'application et Arrangement administratif complémentaire concernant la renonciation réciproque au remboursement des prestations de santé*.

88. Certaines conventions internationales sont de cette nature ; il n'existe pas d'entente sur le sujet à notre connaissance.

89. Certains accords du Canada sont de cette nature ; il n'existe pas d'entente sur le sujet à notre connaissance.

90. Le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation exerce conjointement avec la ministre des Relations internationales, les fonctions de cette dernière prévues au présent article à l'égard d'un engagement international important qui concerne le commerce international. Décret 672-2010 du 11 août 2010, (2010) 142 G.O. II, 3669.

91. Ministre des Relations internationales ou ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation.

nationale ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux (art. 22.5 de la Loi).

2. Entérinement des ententes internationales du Québec

Les ententes internationales qui ne se qualifient pas comme des ententes importantes au sens de l'article 22.2 de la Loi doivent également faire l'objet d'une autre procédure à la suite de leur signature : leur entérinement par le gouvernement du Québec suivant l'article 20 de la *Loi sur le MRI*⁹².

3. Adhésion à une convention ou à un traité international

Une fois qu'un traité ou une convention internationale est entré en vigueur, il n'est plus possible pour un État de les signer, puis de les ratifier. Il doit, s'il veut contracter des obligations juridiques à l'égard des États parties à la convention ou au traité, y adhérer.

L'adhésion combine la signature et la ratification en une seule étape. Un État adhère ordinairement à une convention internationale lorsque celle-ci est entrée en vigueur, ce qui se produit après qu'un certain nombre de signatures ou de ratifications soient intervenues. Chaque convention internationale prévoit le nombre requis ; celui-ci varie d'une convention à l'autre.

4. Réserves, déclarations et désignations à une convention ou à un traité international

Suivant la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*, l'expression « réserve » s'entend de la déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État (art. 1 d). Un État peut formuler une réserve, si le traité ne l'interdit pas ou si la réserve n'est pas incompatible avec l'objet et le but du traité. Les autres États parties au traité peuvent s'objecter à une réserve.

92. Ainsi, par exemple, dans la *Gazette officielle du Québec* du 24 novembre 2010, partie 2, ont été publiés les décrets d'entérinement de plusieurs ententes portant sur des services de francisation entre la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec et des organismes œuvrant dans le domaine : Décrets 919-2010 à 926-2010, (2010) 47 *G.O.* II, 4699 à 4703.

Une réserve modifie les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure prévue par cette réserve, dans les relations entre l'État auteur de la réserve et les autres États parties aux traités qui n'ont pas formulé d'objection. Elle ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports entre eux. Lorsqu'un État a formulé une objection à une réserve, cette réserve ne s'applique pas entre les deux États, mais le traité lui, s'applique.

L'article 22.1 de la *Loi sur le MRI* prévoit que « le ministre peut assujettir son agrément et le gouvernement son assentiment à ce que le Canada formule, lorsqu'il exprime son consentement à être lié, les réserves exprimées par le Québec ». Quant à l'article 22.2, il prévoit que « (t)out engagement international important incluant, le cas échéant, les réserves s'y rapportant, fait l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale, par le ministre, au moment qu'il juge opportun ».

Dans le cas de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, la détention des jeunes avec les adultes et l'adoption coutumière autochtone ont fait l'objet de réserves plutôt que de modifications aux lois canadiennes⁹³.

Certaines conventions internationales prévoient une série de déclarations ou de désignations à faire par les États lorsqu'ils y deviennent partie. Les conventions prévoient ainsi parfois leur application dans un État fédéral aux seules unités territoriales qui sont désignées. Elles demandent parfois que soient publicisées les juridictions compétentes de l'État contractant ou qu'une autorité soit désignée. Ces déclarations ou désignations sont parfois faites dans la loi de mise en œuvre⁹⁴, dans un règlement⁹⁵ ou par décret⁹⁶. Parfois,

93. E. EID, *loc. cit.*, note 82, p. 5. Dans le décret 1671-91, (1992) 1 G.O. II, 51, le Québec a indiqué appuyer la déclaration d'interprétation que le gouvernement fédéral se proposait d'inclure à son instrument de ratification.

94. La *Loi assurant la mise en œuvre de la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles et le Protocole portant sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques à la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles*, précitée, note 81, prévoit que la Cour supérieure est le tribunal compétent pour l'application de l'article 53 de la Convention (art. 4).

95. Les ententes de sécurité sociale font l'objet de dispositions réglementaires. Voir, par exemple, le *Règlement sur la mise en œuvre de l'Entente en matière de sécurité sociale entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* (R.Q., c. R-9, r. 3.01) (Décret 1736-87 du 18 novembre 1987, (1987) 52 G.O. II, 6568 ; Décret 2024-87 du 22 décembre 1987, (1988) 2 G.O. II, 62).

96. Le ministre de la Justice du Québec est désigné comme autorité centrale aux fins de satisfaire aux obligations de la *Convention du 15 novembre 1965 relative à la*

plusieurs véhicules sont utilisés pour une même convention internationale.

Bien qu'elles aient parfois un effet pratique similaire aux réserves, en ce qu'elles visent à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions de la convention dans leur application au Québec, certaines de ces déclarations ne sont pas considérées comme des réserves au sens des articles 22.1 et 22.2 de la *Loi sur le MRI*.

D- CONCLUSION, ÉTAT CONTRACTANT, ÉTAT PARTIE ET ENTRÉE EN VIGUEUR

Un instrument international est conclu lorsque toutes les formalités nécessaires à sa validité ont été accomplies.

Dans le cas des ententes internationales du Québec, elles sont donc conclues lorsqu'elles sont mises en œuvre et entérinées ou ratifiées par le gouvernement.

Suivant la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*, l'expression « État contractant » s'entend d'un État qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non ; celle d'État « partie » s'entend d'un État qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur.

Un instrument international prévoit généralement à quel moment il entre en vigueur. Par exemple, le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* adopté en 2008 entrera en vigueur trois mois après la date de dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du dixième instrument de ratification ou d'adhésion.

Lorsque l'instrument international est déjà en vigueur au moment où le Canada dépose sa ratification ou son adhésion, selon le cas,

signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale sur le territoire du Québec par le Décret 491-88 du 30 mars 1988, 16 *G.O.* II, 2306 ; aux fins de la *Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants* par le Décret 1406-84 du 13 juin 1984, dans *Recueil des ententes internationales du Québec 1984-1989*, Québec, Publications du Québec, 1990, p. 861.

l'instrument international entre en vigueur au Canada généralement un délai de 30 jours⁹⁷ à 3 mois⁹⁸ après ce dépôt⁹⁹.

Les ententes tout comme les accords entrent généralement en vigueur au moment de leur signature, soit la dernière à être apposée le cas échéant. Certaines dispositions de l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* entreront en vigueur soixante jours après la dernière notification de l'accomplissement des procédures légales requises à cet effet.

E- INTERPRÉTATION

En matière d'interprétation, il faut distinguer celle qui doit être donnée à l'instrument en droit international, de celle qui doit l'être en droit interne.

1. Droit international

La *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969* prévoit que « Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but » (art. 31)¹⁰⁰.

97. Par exemple, la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, entrée en vigueur le 11 mars 2010 pour le Canada.

98. Par exemple, la *Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*. Voir <http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.childstatus&cid=69&mid=719> pour les différentes dates d'entrée en vigueur par province et territoire.

99. La *Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999 (C182)*, prévoit son entrée en vigueur douze mois après le dépôt de l'instrument de ratification.

100. Les articles 31 et 32 prévoient en outre que :

Article 31-

« 2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus :

- a) Tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité ;
- b) Tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :

- a) De tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions ;
- b) De toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ;
- c) De toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

Par rapport à un contrat ou à une loi, trois particularités méritent d'être soulignées relativement à l'interprétation d'un instrument international. La première concerne l'interprétation des instruments internationaux authentifiés en deux ou plusieurs langues. Dans ce cas, son texte fait foi dans chacune de ces langues, à moins que le traité ne dispose ou que les parties ne conviennent qu'en cas de divergence un texte déterminé l'emportera. Les termes d'un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques. Lorsque la comparaison des textes authentiques fait apparaître une différence de sens, on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes.

La seconde particularité concerne l'importance de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité laquelle permet de fonder l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité¹⁰¹.

Comme l'explique une décision anglaise au sujet de la *Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants* du 25 octobre 1980, la Convention est « a living instrument » : « Revision of the text as drafted and agreed in 1980 is simply impracticable, given that any revisions would have to be agreed among such a large body of Contracting States. Therefore evolutions necessary to keep pace with social and other trends must be achieved by evolutions in interpretation and construction »¹⁰².

Cette idée d'une interprétation évolutive n'est pas sans rappeler certaines décisions de la Cour suprême concernant l'interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Or, on pourrait penser au contraire que, tout comme un contrat, une convention ne devrait pas être interprétée d'une façon qui ne pouvait avoir été envisagée par les Parties contractantes. La distinction que certains auteurs font entre les traités-lois et les traités-contrats a peut-être une cer-

Article 32 – MOYENS COMPLÉMENTAIRES D'INTERPRÉTATION

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 :

a) Laisse le sens ambigu ou obscur ; ou

b) Conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

101. Voir l'article 31(3)b) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*.

102. *Hunter v. Murrow*, [2005] 2 F.L.R. 1119, par. 30.

taine pertinence ici¹⁰³. Les premiers ayant un caractère général normatif se prêteraient mieux à une interprétation évolutive que les seconds qui impliquent davantage des prestations réciproques.

Dans *S.A. Louis Dreyfus & Cie c. Holding Tusculum B.V*¹⁰⁴, la Cour d'appel s'est prononcée en faveur d'une « interprétation libérale et évolutive » de la *Convention relative à la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale* du 15 novembre 1965 et de l'*Entente sur l'entraide judiciaire entre la France et le Québec* qui « respecte leur esprit et préserve leur efficacité ». Dans cette affaire, il a été décidé que le télécopieur joue, en grande partie, le rôle qui était dévolu traditionnellement à la poste. Rappelons que la *Convention relative à la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale* du 15 novembre 1965 prévoit qu'à moins d'opposition de l'État de destination, une partie peut adresser directement par la poste des actes judiciaires à des personnes à l'étranger et que l'*Entente sur l'entraide judiciaire entre la France et le Québec* permet de procéder directement par la voie de la poste. Cependant, la transmission par télécopieur n'est pas envisagée par ces instruments. Puisque la France s'est opposée avec véhémence à l'usage du télécopieur, on ne saurait considérer à notre avis l'utilisation du télécopieur comme une pratique suivie par les États. Par contre, plusieurs réunions internationales se sont penchées sur l'utilisation possible des moyens électroniques pour la transmission des actes.

La dernière particularité a trait à la multiplication d'instruments internationaux portant sur les mêmes matières engendrant, malgré les meilleurs efforts déployés, des conflits de conventions internationales¹⁰⁵. Celles-ci doivent être interprétées dans la mesure du possible de façon à les concilier¹⁰⁶. Comme l'a indiqué la Cour

103. J.-M. ARBOUR et Geneviève PARENT, *op. cit.*, note 31, p. 41-42 et 119-120. Frédéric BACHAND, *L'intervention du juge canadien avant et durant un arbitrage commercial et international*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 38-39.

104. *S.A. Louis Dreyfus & Cie c. Holding Tusculum B.V.* (C.A., 1998-06-15), SOQUIJ AZ-98011586, J.E. 98-1462, [1998] R.J.Q. 1722.

105. Voir Silvia FERRERI, *Complexity of Transnational Sources, General Report for the XVIIIth International Congress of Comparative Law held in Washington, D.C., août 2010* (à paraître).

106. Campbell McLACHLAN, « The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention », (2005) 54 *I.C.L.Q.* 279, 318 – 9 : « The principle of systemic integration in treaty interpretation operates before an irreconcilable conflict of norms has arisen. Indeed, it seeks to avert apparent

internationale de Justice dans l'affaire *Gabčíkovo-Nagymaros* : « new norms have to be taken into consideration, and [...] new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past »¹⁰⁷. Par ailleurs, le traité postérieur qui lie les mêmes parties l'emporte généralement sur le traité antérieur (art. 30 et 59 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*). Si une nouvelle norme impérative du droit international général survient, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin (art. 64 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*).

2. Droit interne

La *Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969* prévoit qu'une « partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité » (art. 27). Un principe d'interprétation des lois veut que la législation soit interprétée de manière à donner effet à l'instrument international lorsque l'intention du législateur est de le mettre en œuvre¹⁰⁸.

Il arrive qu'une référence à un instrument international apparaisse dans une loi (ex. dans un préambule) : dans ce cas, la législation doit être interprétée à la lumière de l'instrument international mais elle n'a pas à être présumée conforme¹⁰⁹.

Depuis l'arrêt *Baker* de la Cour suprême¹¹⁰, la doctrine canadienne s'est beaucoup penchée sur les théories de réception du droit

conflicts of norms, and to achieve instead, through interpretation, the harmonisation of rules of international law. In this way, the principle furnishes the interpreter with a master key which enables him, working at a very practical level, to contribute to the broader task of finding an appropriate accommodation between conflicting values and interests in international society, which may be said to be the fundamental task of international law today. »

107. *Gabčíkovo-Nagymaros (Hungary/Slovakia)*, Jugement, I.C.J. Reports 1997, p. 78, par. 140.
108. *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1988] 1 S.C.R. 982, [1988] S.C.J. No. 46, par. 51
109. Dans *Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 F.C. 1276 (T.D.), le juge Klein J. a indiqué au par. 53 que l'article 3(3)(f) de la Loi n'incorpore pas les conventions internationales relatives aux droits de la personne dans le droit interne. Il n'indique pas non plus que ces conventions se substituent aux termes mêmes de la loi. Il codifie plutôt le principe de common law de l'interprétation des lois que le droit interne doit être interprétée pour refléter les valeurs contenues dans les conventions internationales des droits de l'homme auxquels le Canada a adhéré.
110. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 81, par. 69 à 73. Comme le souligne Irit Weiser, il s'agissait davantage dans

international en droit interne¹¹¹. Rappelons que dans cette affaire, les juges de la majorité ont statué que, même si le Canada n'a pas incorporé au droit canadien la *Convention relative aux droits de l'enfant*, il faut considérer le principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant » dans la prise de décisions concernant les enfants lorsque le ministère de l'Immigration exerce son pouvoir discrétionnaire humanitaire dans les cas d'expulsion. En l'espèce, les autorités avaient ordonné le renvoi d'une mère de quatre enfants nés au Canada. Pour les juges de la minorité, le principe qu'une convention internationale ratifiée par le pouvoir exécutif n'a aucun effet en droit canadien tant qu'elle n'est pas incorporée dans le droit interne ne peut pas survivre intact après l'adoption d'un principe de droit qui autorise le recours, dans le processus d'interprétation des lois, aux dispositions d'une convention qui n'a pas été intégrée dans la législation.

Pour certains auteurs, les conditions d'application de la présomption de conformité avec le droit international qu'appliquent les tribunaux¹¹² se sont considérablement obscurcies dans la jurisprudence issue de la Cour suprême du Canada depuis une dizaine d'années. La présomption s'applique normalement en cas d'ambiguïté et s'il s'agit d'une loi de mise en œuvre¹¹³. Ces conditions met-

Baker de révision judiciaire d'un geste administratif que d'interprétation d'une loi, la question étant de savoir si l'exécutif doit être contraint de respecter les obligations internationales : Irit WEISER, « Undressing the Window: Treating International Human Rights Law Meaningfully in the Canadian Commonwealth System », (2004) 37(1) *U.B.C. Law Review* 113-155, aux p. 134 et 136.

111. Comme le souligne France Houle, une autre voie se dessine dans la doctrine canadienne. S'appuyant sur l'arrêt *Baker*, Dyzenhaus et Walters estiment que le juge doit donner préséance aux normes relatives à la protection des droits de la personne tel que cela est prescrit par la constitution de common law. Cette philosophie de la légitimité est intéressante puisqu'elle place la notion d'intégrité du système juridique au cœur du débat. Ces auteurs posent donc la nécessité de justifier cette intégrité à l'aune de critères, mais sans la soumettre à une idéologie morale. C'est pour cette raison que ces critères doivent « être puisés au sein même de l'ordre juridique ». France HOULE, « La légitimité constitutionnelle de la réception directe des normes du droit international des droits de la personne en droit interne canadien », (2004) 45 *Les Cahiers de Droit* 295, 324.
112. La présomption est interprétée « de façon large dans la mesure où ses conditions préliminaires d'application – l'ambiguïté du texte législatif et les traces d'une volonté législative de donner effet au droit international – ne sont plus, somme toute, discriminantes ». F. HOULE, *ibid.*, p. 323.
113. Plusieurs auteurs soutiennent que la présomption de conformité du droit interne aux instruments internationaux devrait s'appliquer aux traités ratifiés sur la base de la législation existante qu'à ceux mis en œuvre par une législation spécifique : Jutta BRUNNÉE et Stephen J. TOOPE, « An Interactional Theory of International Legal Obligation », dans *Legitimacy and Legality in International Law*, Cambridge University Press, 2010 ; Gibran van ERT, *Using International Law in Canadian Courts*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2008 ; C.-E. CÔTÉ, *loc. cit.*,

tent en évidence les tensions entre deux perspectives théoriques sur le concept de la primauté du droit : l'une donne préséance au principe de la séparation des pouvoirs ; l'autre, aux droits fondamentaux de la personne. Ainsi, pour les auteurs fervents de la première perspective, il faudrait distinguer entre les instruments ratifiés par le Canada et les autres. Pour les instruments ratifiés, qu'ils aient été incorporés ou non, il conviendrait de leur accorder une valeur obligatoire. Pour les autres instruments, une simple valeur persuasive suffirait. Pour les auteurs fervents de la deuxième perspective, les juges doivent donner préséance aux normes relatives à la protection des droits de la personne, tel que cela est prescrit par la Constitution¹¹⁴, que le Canada ait ratifié ou non les instruments internationaux qui sous-tendent ces normes. Il est toutefois encore trop tôt pour affirmer l'existence d'une pensée achevée à cet égard, que ce soit dans la doctrine ou la jurisprudence¹¹⁵.

Comme le souligne Irit Weiser, mis à part le commentaire du juge Dickson dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*¹¹⁶, repris dans *Slaight Communications inc. c. Davidson*¹¹⁷, la Cour suprême n'a jamais établi clairement la distinction entre les normes juridiquement contraignantes et celles qui ne le sont pas¹¹⁸.

Une des principales difficultés avec la pratique actuelle, qui consiste à ne pas apporter de modifications si le droit est déjà conforme à un instrument international, est d'identifier par la suite les dispositions législatives à la base de cette analyse. Ainsi, il est

note 33, p. 433. Le professeur Beaulac plaide pour le rejet et l'abandon pur et simple du principe de l'interprétation conforme puisque les traités internationaux ne peuvent jamais lier le juge canadien. « National Application of International Law: The Statutory Interpretation Perspective », (2003) 41 *A.C.D.I.* 225 ; C.-E. CÔTÉ, *loc. cit.*, note 33, p. 430.

114. France Houle souligne que les théories proposées par les juristes canadiens depuis l'arrêt *Baker* convergent sur un point : tous les actes étatiques constituent des indications utiles, bien qu'ils n'aient pas tous la même valeur, pour le juge afin de déterminer l'effet du droit international en droit interne. Toutefois, cela ne signifie pas que la question de savoir quel acteur étatique doit avoir le dernier mot soit réglée. La tendance doctrinale et jurisprudentielle penche en faveur du juge à qui l'on accorde une plus grande confiance lorsqu'il s'agit de choisir les orientations normatives qui auront préséance en droit canadien. *Ibid.*, p. 323.
115. Suivant France HOULE, « Certes une théorie plus complète et mieux articulée reste à formuler » dans *loc. cit.*, note 111, p. 324.
116. *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, 349.
117. *Slaight Communications inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, 1056-1057.
118. I. WEISER, *loc. cit.*, note 110, p. 113-155, à la p. 141, note 100.

possible que ces dispositions soient modifiées alors qu'elles étaient essentielles pour assurer la conformité de notre droit avec l'instrument international, ce qui entraîne potentiellement la responsabilité internationale du Canada.

De plus, les dispositions législatives du droit existant n'ont pas à être interprétées à la lumière des instruments internationaux et de la présomption de conformité, et pourtant le Canada et le Québec, par hypothèse, ont pu contracter des obligations à leur égard.

Quoi qu'il en soit, dans tous les cas, le droit interne prévaut en cas de conflit avec une norme internationale, puisque justement le Canada est un pays dualiste (voir *supra* B). Si une responsabilité peut être engagée au niveau international, en droit interne il n'en est rien. Même la Constitution, loi suprême du pays, n'a pas à être conforme aux instruments internationaux¹¹⁹.

Ainsi, dans l'affaire *Ariel Hollis Waldman c. Canada*¹²⁰, le Comité des droits de l'homme a estimé que le Canada était en violation de ses obligations internationales du fait du financement par l'Ontario d'un réseau d'écoles catholiques séparées, malgré le fait que l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* l'autorise. À ce jour, la situation demeure inchangée malgré les constatations du Comité.

F- EXTINCTION, DÉNONCIATION OU REMPLACEMENT

Une entente internationale, un accord ou un traité du Canada, ainsi qu'une convention ou un traité international peuvent prévoir un terme au-delà duquel ils ne sont plus en vigueur.

Ainsi, par exemple, l'*Entente entre le Secrétariat général de l'Organisation des États américains et le gouvernement du Québec pour la mise à disposition d'un membre du personnel associé* s'est déroulée du 8 juin 2009 au 7 juin 2010, date à laquelle elle est devenue échue.

Une entente internationale, un accord ou un traité du Canada ainsi qu'une convention ou un traité international peuvent égale-

119. Comme le souligne Irit Weiser, la *Charte canadienne* n'est pas considérée comme une loi de mise en œuvre de traités internationaux et elle n'est donc pas assujettie à la présomption de conformité : *ibid.*, p. 113-155, à la p. 129, note 56 et p. 147-150.

120. *Ariel Hollis Waldman c. Canada*, précité, note 46.

ment être reconduits tacitement à leur échéance pour un terme semblable¹²¹. Ils peuvent en outre être renégociés et remplacés par une nouvelle entente, un nouvel accord ou une nouvelle convention¹²².

Enfin, il arrive qu'un État désire se retirer de ses engagements. Ainsi, le 23 octobre 1997, le Gouvernement jamaïquain a notifié au Secrétaire général des Nations Unies sa dénonciation du *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Le Canada a également dénoncé, le 19 mai 1978, la *Convention des travaux souterrains (femmes)*, 1935 (C45) de l'OIT et le 22 novembre 1995, la *Convention concernant les statistiques des salaires et des heures de travail*, 1938 (C63).

La *Loi sur le MRI* prévoit, à son article 22.6, que la même procédure de dépôt à l'Assemblée nationale pour les engagements internationaux importants, de motion et de décret gouvernemental s'applique à la dénonciation d'une entente internationale importante ou à la fin d'un accord international important.

121. Ainsi, par exemple, l'*Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement des États-Unis du Mexique en matière de formation professionnelle et technique*, entrée en vigueur le 31 mars 2010 et d'une durée de quatre ans est renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives de deux ans.

122. Ainsi, par exemple, l'*Entente de coopération en matière d'environnement relatif à la gestion du lac Champlain entre le gouvernement du Québec, l'État de New York et l'État du Vermont*, entrée en vigueur le 16 mars 2010, abroge et remplace l'entente 2003-11 du 2 juillet 2003.