**Des relations extérieures des régions autonomes : comparaison du cas du Québec avec l’Initiative marocaine pour l’autonomie du Sahara**

Jean-Louis Roy[[1]](#footnote-1)

Monsieur le Président

Monsieur le Chef de la mission diplomatique du royaume du Maroc auprès des Nations unies,

Chers collègues,

Mesdames et messieurs.

Je vous remercie chaleureusement pour votre invitation. Je suis heureux d’être avec vous toutes et tous d’autant que j’ai participé avec grand intérêt à l’ensemble des éléments de ce cycle de recherche et d’interventions qui découle de l’Initiative marocaine d’autonomie pour la région du Sahara. Dans une perspective d’analyse comparative, ce cycle a successivement fait la lumière sur des questions majeures : le droit à l’autodétermination, la dimension de la démocratie, la gouvernance et les droits de l’homme, la représentation et la légitimité dans les négociations, la société civile, les institutions nationales des droits de l’Homme, la solidarité et la péréquation entre les régions autonomes, les modèles de développement, et la gestion des ressources naturelles[[2]](#footnote-2).

Il importe de redire aujourd’hui l’importance de l’Initiative marocaine comme levier de stabilité, de paix et de développement pour les populations et les territoires en cause. Tous les observateurs indépendants ont noté l’importance des investissements consentis par le Royaume pour ces populations et ces territoires. J’estime, pour ma part, que le plus important de ces investissements est le contenu de l’Initiative elle-même, cette somme de propositions recouvrant les vastes domaines du vivre ensemble, des droits individuels aux institutions collectives, des ressources propres à celles que peut apporter les liens au monde.

Vous me demandez de dégager les pratiques des relations extérieures du Québec, province de la Fédération canadienne, les pratiques, leur fondement et leur efficacité.

**The Historical Factors**

Like for so many complex situations in the world today, it is necessary to refer to the colonial period to understand Québec’s posture as a *province* but also as a *recognized nation* in the Canadian Federation that it contributed to found 150 years ago. The long political and diplomatic battle for this recognition starts in the 18th century when the French were defeated and the continent ceded to the British. In London, the new masters saw as their interests to take into account the linguistic, social and religious distinctiveness of the population of their new Québec colony. They formally recognised this distinctiveness in the Paris Treaty of 1763, the Québec Act of 1774 and the Constitutional Act of 1791. [[3]](#footnote-3)

This was 250 years ago.

Since then, Québec and its neighbours experienced various political systems: separate and distinct colonies from 1791 to 1840; confederal Union between 1840 and 1867 and, since 1867, the Canadian Federation, as we know it today.[[4]](#footnote-4) At the beginning, there were only four provinces. Since then, this federal system has been flexible and strong enough to maintain Québec’s distinctiveness, integrate and accommodate six new provinces, three territories and 30 million people.

It was a little complicated, to say the least.

For a century, from 1760 and 1860, there were quasi-permanent and difficult negotiations between London and its Québec colony plus a rebellion in 1837 by French Canadians fighting to acquire full political rights. There was the temptation to join the United States in the 1850s. There were various forms of repression directed to the francophone minorities in the provinces of Ontario and Manitoba. There was a difficult moment in 1939 when a majority of French Canadians refused to be conscripted in order to defend the British Empire. Lastly, on the positive side, there was a quiet revolution in Québec in the 1960s that produced a complete transformation of the then very conservative Québec society and contributed to the deep change of the Canadian political landscape.

In just a few years, the Québécois people completely modernized their government, put their children to school, developed existing cultural and economic institutions and created new ones, including those necessary as a consequence of the nationalisation of Québec’s huge hydro-electric system.

Such a mutation in a very short period of time impacted Québec’s relations with its Canadian partners and created a need for an opening to the world.

For many, it seemed that the new aspirations and needs of the Quebec people could be satisfied by substantial adjustments to the federal system. But a solid coalition of Quebecers was formed in the beginning of the 1970s by those who believed that the quiet revolution had to be achieved by a new status for Québec, a status of full sovereignty.

This coalition was able to form a government and to call two referendums, in 1981 and in 1995, asking for a mandate to achieve full sovereignty for Québec. For them, full sovereignty meant complete control of all laws, all taxation powers and all international relations. But, in both referendums, Québec’s people refused to follow the vibrant leadership of the “Yes” camp and voted to stay in the Canadian Federation, a reformed one where the equilibrium between shared responsibilities and shared benefits would be redesigned.

And they were.

* The Canadian Constitution was repatriated from London with the consent of all governments taking part in the Canadian Federation, except the Québec government;[[5]](#footnote-5)
* A Charter of Rights was included in the new Constitution, a Charter that had a substantial influence since then on the judicial, political and social fabrics of Canadian society;[[6]](#footnote-6)
* The French language was recognised as an official language of the whole country. Article 16 of the Constitution reads as follows:[[7]](#footnote-7) *“English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.”* As a consequence, all federal services, including all proceedings in Courts established by Parliament, have to be offered in both official languages in all parts of the country. Today, all Canadian provinces and territories have a minister responsible for “la francophonie” and offer a variety of services in French, including schools, and, in five provinces, at the university level, but also services related to judicial, social and economic domains.
* In 2006, the federal Parliament overwhelmingly passed a motion recognising that the Québec population forms a nation within a united Canada.

Recently, the premier of Ontario, the most important Canadian province, officially apologized to Ontario’s Francophones for a 1912 regulation banning French in province schools; this regulation has been removed in 1930.

I hope to have clearly illustrated the proposals of the two political forces that solicited the support of the Québec people in the last 50 years. The first is driven by the general doctrine of *self-determination* and its global expectations. The second is driven by the *federalist philosophy* and forces promising a high degree of reforms and changes based on the superior values of unity and pluralism, solidarity and separated jurisdictions, human rights, multiculturalism and bilingualism.

The two options have occupied central stage since half a century.

On two occasions, the Québec people decided by referendum that the equilibrium between shared responsibilities and common benefits with their Canadian partners had to be improved, but in the federal space not outside of it. In so doing, they implicitly gave their consent to a system that combines autonomy and solidarity, pluralism and unity, governance of the whole and full initiative of the parts.

An new referendum will be more complicated to organize due to some opinions of the Supreme Court of 1981 concerning the clarity of the question, the obligation to negotiate its terms between the federal and the Québec governments, and the level of consent necessary to separate Québec from the rest of the Canadian Federation.

**External Relations**

How does all this impact the vast domain of international affairs including (1) relations between governments, (2) the capacity to engage internationally and (3) to participate in multilateral institutions or organizations?

In March 2016, prior to her visit to the People’s Republic of China, the Québec Minister for International Relations was in Senegal for the signing with her counterpart, the Senegalese Minister of Foreign Affairs, of an agreement between their two governments for the establishment of a Québec Bureau in Dakar. Signed in the presence of the Canadian ambassador, the agreement provides for full diplomatic recognition and privileges, including immunity.

This new international unit constitutes an addition to a network of 27 Québec General Delegations, Delegations, Bureaux or Branches in 24 countries on 4 continents plus two representations to international organisations: l’Organisation internationale de la Francophonie (OIF) and UNESCO (in the framework of the Permanent Delegation of Canada).[[8]](#footnote-8)

It is clear, since its “Quiet Revolution” in the 1960s,[[9]](#footnote-9) Québec, as a province of Canada, has developed a significant international presence based on a constitutional doctrine that links constitutional jurisdiction and international capacity and responsibility.

Like in all federal states, the Canadian Constitution recognises the domains that are of federal jurisdiction and the domains that are of provincial jurisdiction. The doctrine that all Québec governments have recognized and promoted since sixty years is very simple. If a domain is of provincial jurisdiction then, the provincial authority has a full right to extend its management and development of this domain in the international sphere.

As you may know, prior to the Status of Westminster of 1931, the British government was in full charge of all Canadian interests in the world. At that date, Canada gained the capacity to manage its external affairs. It was indeed a very significant addition but curiously it was not included in the revised Canadian Constitution of 1982.

Between 1931 and 1965, the federal authority took all international initiatives in all jurisdictions, federal or provincial, based on the assumption that, as a sovereign state, it was in charge of all Canadians foreign interests.

The Québec’s Quiet Revolution changed all that. As I said previously, such a mutation impacted Québec’s relations with its Canadian partners and created a need for an opening to the world.

In a speech to the consular corps in April of 1965, the Québec Minister of Education pleaded for a full recognition of the international responsibilities and capacities of its government in all domains of its jurisdiction: “*tous les domaines relevant strictement de la compétence de notre Etat fédéré… le Québec commence seulement à utiliser pleinement les pouvoirs qu’il détient dans tous les domaines qui sont complètement ou partiellement de sa compétence. Il entend désormais jouer un rôle direct conformément à sa personnalité et à la mesure de ses droits[[10]](#footnote-10).*”

There were a lot of “*questions disputées*” between constitutionalists of all sides and a circumstantial reaction of the federal government. But political realities, realpolitik, were stronger than all those arguments and the Canadian federation was changed forever. Realpolitik was clear. There was a new force, a new dynamism inside Canada. Québec was now moving and moving quickly, taking control of its economy, developing its own social policies and asking for a larger political space, for some, asking for a full sovereignty. The consequences were numerous. They were above all concerning external relations. *Désormais*, as we say in Canada, all provinces and territories have two options regarding their international obligations: they can exercise them fully or let the federal government do the job.

I was Québec’s Delegate to France and to the “Organisation internationale de la Francophonie” between 1986 and 1990. I was appointed by the Québec government and presented my letter of credentials to President François Mitterrand. Like all ambassadors to France, I was “*chef de mission diplomatique*” with one hundred people reporting to me, had full access to the French authorities, negotiated and signed agreements with the national or regional governments in domains of Québec’s jurisdiction, organized two presidential visits to Québec and the alternative visit of prime ministers to Paris and Québec. I had good relations with the Canadian ambassador. The system was working well. We were both normally working under instructions from our respective governments, and were preoccupied with maintaining good relations with the French authorities. Also, we were both political actors at home followed closely by very indiscreet media.

That Canadian Ambassador became, 15 years later, the head of the Québec separatist movement and lost the 2005 referendum. For my part, as the Québec Delegate, I was elected Secrétaire général de la Francophonie in 1989 and re-elected in 1993 by the 60 member states with the strong support of the Canadian federal government.

All Canadian provinces or Territories can have international activities and presence. There was a time when the provinces of Ontario and Alberta developed a network of offices in many parts of the world. They have now decided to place their agents within Canadian embassies. But they still organize cultural or commercial missions conducted by the head of their respective governments, sign agreements and pay attention to all international negotiations that impact their jurisdictions since, in that case, they will have to give their approval for the eventual signature and ratification.

As I mentioned previously, all international treaties that affect, directly or indirectly, provincial jurisdiction have to be approved by the provinces before the federal government can sign and ratify them.

Concerning international organisations or institutions, the federal government and the provinces rely on practical arrangements – federal delegations with participants from the provinces, shared delegations etc. In the 1970s, Québec negotiated with the federal authorities a permanent status in l’Organisation internationale de la Francophonie (OIF) and, more recently, a permanent presence in the Canadian delegation to UNESCO.

**Conclusion**

De ce qui précède, on peut tirer les enseignements et les conclusions suivantes.

1) La légitimité et la capacité des provinces canadiennes à entretenir des relations internationales sont des effets de l’évolution de la politique internationale et nationale et notamment, sinon exclusivement, de l’évolution de la politique québécoise à compter de 1960. Elles ne font pas partie des catégories négociées en 1867 quand le premier texte constitutionnel canadien a été établi. Elles ne font pas partie non plus des divers amendements ou ajouts au texte de 1867 qui ont jalonné le premier siècle de l’histoire du Canada. Enfin, elles n’ont pas non plus trouvé leur place dans le texte constitutionnel de 1982. Bref, on ne trouve aucune trace de leur existence dans les textes constitutionnels formels constituant la première loi du pays, la loi de référence pour toutes les autres lois. Les relations extérieures des provinces du Canada, incluant au premier titre celles du Québec, sont de nature conventionnelle.

Issue de la tradition constitutionnelle britannique, la constitution canadienne est composée de deux catégories de références, celles que contient le texte de la constitution mais aussi celles qui découlent de conventions non écrites.

Ces références qui découlent de conventions non écrites sont nombreuses, substantielles et impératives. Elles sont prises en compte dans le fonctionnement des institutions, les relations fédérales-provinciales, les décisions des tribunaux qui, en s’y référant, les formalisent et les consacrent en quelque sorte. Dans notre système constitutionnel, ces conventions non écrites ont une force et une autorité égales aux dispositions de l’Acte des gouvernements et parlements que nous considérons comme la constitution du pays. Certes, l’interprétation politique et/ou juridique des conventions non écrites est souvent difficile et sensible. Cependant, à ce jour, elles ont plutôt bien survécu aux aléas circonstanciels qui ont pu les affecter.

2) La légitimité et la capacité des provinces canadiennes à entretenir des relations internationales sont cadrées de multiples manières. Elles sont indissociables du fonctionnement d’ensemble du régime fédéral dont elles constituent un élément parmi plusieurs autres. En clair, ce déploiement dans une diplomatie internationale est le reflet de la diplomatie nationale qui a ses exigences et, au premier titre, le respect du partage des compétences entre l’État fédéral et les États fédérés.

Toute dérogation significative ferait l’objet de rappels pressants du gouvernement fédéral, d’attaques des partis d’opposition, d’interventions des groupes d’intérêts et de prises de position critiques des média. Elle se retrouverait devant les tribunaux pour un voyage judiciaire dont l’aboutissement pourrait être redoutable pour la province « délinquante. »

Toute dérogation significative ferait l’objet de rappel au gouvernement national étranger, partie au projet provincial, par le gouvernement fédéral canadien avec les conséquences que je vous laisse imaginer.

Enfin, toute dérogation significative mettrait à mal un système qui a réussi, à ce jour, une forme de cohabitation ou de partage de la souveraineté, satisfaisante pour toutes les parties s’agissant des relations extérieures. Certes, l’inclusion dans le système canadien, dans les années 1960 et 1970, de ce droit des provinces à l’existence internationale ne s’est pas accomplie sans tensions. Cependant, il n’a pas provoqué de rejet systémique ou de crise susceptible de fissurer le régime politique canadien.

3) Comme je l’ai rappelé précédemment, les souverainistes québécois souhaitaient et souhaitent toujours récupérer la totalité de la compétence en matière de relations extérieures. Ils n’ont pas réussi à ce jour à obtenir un appui majoritairement convaincant des Québécois. Cependant, au pouvoir, ils ont respecté le système tel qu’il est et, dans certains dossiers déterminants tels la négociation de l’Accord de libre-échange, apporté leur appui actif au gouvernement fédéral.

Vous aurez bien compris que la stratégie qui a conduit à la formule actuelle de présence des provinces canadiennes sur la scène internationale a été définie et conduite quasi exclusivement par le gouvernement du Québec. Cependant, toutes les provinces et tous les territoires peuvent s’en prévaloir et, plusieurs d’entre eux, le font à des degrés divers. Le Québec, en raison de sa spécificité culturelle et linguistique, s’est doté d’un ministère des Relations internationales et, depuis un demi-siècle, a développé une présence internationale significative contribuant, *de facto*, à un *fédéralisme asymétrique*.

**L’initiative marocaine.**

La posture asymétrique du Québec est aussi présente dans l’Initiative marocaine concernant l’autonomie du Sahara. Il est en effet reconnu à « cette province singulière » des capacités spécifiques. En effet, la proposition marocaine fait obligation au gouvernement de l’État central d’exercer sa responsabilité exclusive dans le domaine des relations internationales «*en consultation avec la Région autonome du Sahara concernant les questions qui se rapportent directement aux attributions de cette Région.* » On aura remarqué la similitude aussi avec le système canadien quant à la délimitation du champ d’application de cette disposition soit « *les questions qui se rapportent directement aux attributions de cette Région*. »

La proposition marocaine dégage aussi une marge d’initiative à la Région autonome du Sahara qui, « en concertation avec le gouvernement de l’État central, peut établir des liens de coopération avec les Régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération inter-régionale. » La capacité de la Région de prendre des initiatives relatives aux relations extérieures est ici certes affirmée, mais dans un cadrage national et international précis : au plan national, « la concertation avec le gouvernement de l’État central » et, au plan international, la limitation des partenaires éventuels aux « régions étrangères.»

La représentation des populations de la Région autonome du Sahara au sein du Parlement et des autres institutions nationales, telle que prévue dans l’article 18 de la proposition d’autonomie, permettra à la région de defendre les intérêts de la population locale et garantir que ses préoccupations sont prises en compte par le Gouvernement central. Cet article est renforcé par l’article 17 de la proposition d’autonomie qui laisse la porte ouverte à la discussion sur toute question sur les compétences qui ne sont pas « spécifiquement attribuées » dans ce texte. Ces dernières « seront exercées, d’un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité ».

Pour leur pleine réussite, le système marocain proposé et celui de la fédération canadienne relatif à la conduite des relations extérieures des provinces ou « régions autonomes » dépendent des capacités des ordres de gouvernement à rechercher et à trouver les convergences d’intérêt qui leur permettent de conjuguer ressources et appuis nationaux et internationaux.

On peut, sans grand risque, affirmer que ces systèmes à étages, en quelque sorte, seront de plus en plus nécessaires tant les évolutions en cours des enjeux et défis internationaux appellent des formes renouvelées de concertation entre les ordres de gouvernement, y compris municipal, participant à une même entité politique. Je vous donnerai un seul exemple récent de ces évolutions en cours. La délégation canadienne à la conférence COP 21 était composée du Premier ministre du Canada et de tous les Premiers ministres provinciaux et territoriaux en raison notamment de leur implication précédant la conférence et de leur intention d’en assurer les suites conjointement. Bienvenue au XXIe siècle !

Je vous remercie.

1. Président-Directeur général, Partenariat International (Montréal, Canada). [↑](#footnote-ref-1)
2. Royaume du Maroc, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, *Table ronde pour la présentation des conclusions du séminaire international de Dakhla sur la dimension de la démocratie et des droits de l’homme dans l’initiative marocaine pour la négociation d’un statut d’autonomie pour la région du Sahara*, Genève, 2011; *Séminaire international sur la gouvernance dans les statuts d’autonomie : institutions et mécanismes*; *Séminaire international sur la gestion des ressources naturelles dans les statuts d’autonomie*, Genève, 2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. Michel Brunet, *Histoire du Canada par les textes, Tome 1* (1834-1854), tome 11 (1855-1960) Montréal et Paris, Fides, 1963. [↑](#footnote-ref-3)
4. François Chevrette et Herbert Marx, *Droit constitutionnel*, Montréal, les Presses de l’Université de Montréal, 1982. [↑](#footnote-ref-4)
5. Guy Laforest, *Un Québec exilé dans la fédération*, Montréal, Québec Amérique, 2014. [↑](#footnote-ref-5)
6. Jean-François Gaudreault-Desbiens, « La Charte canadienne des droits et libertés et le fédéralisme: quelques remarques sur les vingt premières années d’une relation ambiguë », *Revue du Barreau*, Montréal, 2003, pp. 271-310. [↑](#footnote-ref-6)
7. Gouvernement du Canada, *La loi constitutionnelle de 1982*. Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, 1992. [↑](#footnote-ref-7)
8. <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ministere/representation-etranger> [↑](#footnote-ref-8)
9. Jean-Louis Roy, *Le choix d’un pays, Le débat constitutionnel Québec-Canada 1960-1976*, Montréal, Leméac, 1978. [↑](#footnote-ref-9)
10. <https://www.saic.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie2/PaulGerinLajoie1965.pdf>. [↑](#footnote-ref-10)