

La participation et la mise en oeuvre des conventions et engagements du Sommet Planète-Terre de Rio par le Québec

Yves-A. Grondin and Lucie Charbonneau

Volume 25, Number 4, December 1994

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1056272ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1056272ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Grondin, Y.-A. & Charbonneau, L. (1994). La participation et la mise en oeuvre des conventions et engagements du Sommet Planète-Terre de Rio par le Québec. *Revue générale de droit*, 25(4), 537–567.
<https://doi.org/10.7202/1056272ar>

Article abstract

The participation and the implementation of the conventions and agreements of the Earth Summit by the province of Québec depended on the contention for power between the federal and provincial governments. In order to ensure their participation in this process, Québec and the other provinces relied on their powers in matters of the environment and of international relations. In doing so, the province of Québec hoped to guarantee itself of a role in the elaboration and implementation processes of the Rio agreements. Cooperation between the federal and provincial levels was necessary given the division of powers and the principle of balanced federalism that is latent to the Canadian Constitution. The authors examine the respect of this balanced federalism throughout the Earth Summit negotiations.

La participation et la mise en œuvre des conventions et engagements du Sommet Planète-Terre de Rio par le Québec*

YVES-A. GRONDIN
Étudiant à l'Université d'Ottawa

LUCIE CHARBONNEAU
Étudiante à l'Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

La participation et la mise en application des conventions et engagements du Sommet Planète-Terre de Rio par le Québec dépendaient du rapport de force constitutionnel fédéral-provincial. Pour s'assurer d'une participation au processus, le Québec et les autres provinces invoquaient leurs compétences en matières internationales et dans le domaine de l'environnement. Le Québec cherchait, de cette façon, à s'assurer un rôle dans l'élaboration et la mise en application des accords de Rio. Une collaboration fédérale-provinciale était nécessaire étant donné le partage des pouvoirs et le principe d'un fédéralisme équilibré sous-tendus dans la Constitution canadienne. Les auteurs examinent si cet équilibre du fédéralisme a été respecté dans le cadre du Sommet Planète-Terre de Rio.

ABSTRACT

The participation and the implementation of the conventions and agreements of the Earth Summit by the province of Québec depended on the contention for power between the federal and provincial governments. In order to ensure their participation in this process, Québec and the other provinces relied on their powers in matters of the environment and of international relations. In doing so, the province of Québec hoped to guarantee itself of a role in the elaboration and implementation processes of the Rio agreements. Cooperation between the federal and provincial levels was necessary given the division of powers and the principle of balanced federalism that is latent to the Canadian Constitution. The authors examine the respect of this balanced federalism throughout the Earth Summit negotiations.

* Remerciements à Jean-Laurent Amigues, professeur à l'Université d'Ottawa, pour avoir vérifié, corrigé et ajouté au texte.

SOMMAIRE

Introduction	538
I. Le rôle international des provinces et du fédéral.....	543
A. La réaction du gouvernement fédéral face aux activités internationales du Québec	544
1. L'exercice par le Québec d'une compétence internationale.....	544
2. La position du gouvernement fédéral face aux revendications québécoises...	545
B. Le partage des compétences en matière de conclusion de traités.....	546
1. Le partage des compétences en matière de conclusion de traités dans la Constitution	546
2. La position québécoise : le pouvoir de conclure des traités devrait suivre le partage des compétences	547
3. La position fédérale : le pouvoir de conclure des traités devrait être exclusivement fédéral	549
C. Le pouvoir de mise en œuvre	552
II. Le partage des compétences en matière d'environnement	554
III. La participation des provinces avant et pendant le Sommet de Rio.....	557
A. La participation des provinces à l'intérieur des mécanismes de coordination canadiens	558
B. La démarche spécifique du Québec	560
IV. La participation des provinces à la mise en application des engagements de Rio	561
A. La ratification par décret du Québec	561
B. La mise en application législative additionnelle	563
Conclusion.....	565

INTRODUCTION

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED ou Sommet Planète-Terre de Rio)¹ qui s'est tenue à Rio de Janeiro au Brésil du 3 au 14 juin 1992 a constitué le point marquant d'un processus commencé près de vingt ans plus tôt. Cette rencontre a rassemblé le plus grand nombre de participants jamais réunis par une conférence². Elle a mobilisé l'attention de la commu-

1. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), mieux connue sous le nom de « Sommet de la Terre » en raison de la réunion des chefs d'État tenue les trois derniers jours.

2. Près de 30 000 personnes incluant les délégations officielles, organisations non gouvernementales (ONG), journalistes et observateurs ont assisté à cette Conférence et à ses manifestations connexes. La présence de nombreuses ONG réunies au sein du *Global Forum* a d'une certaine façon démocratisé la Conférence en permettant aux ONG de débattre des positions officielles prises par les représentants d'États. De plus, le Brésil était l'hôte de deux grandes expositions techniques et scientifiques organisées par les entreprises et les instituts de recherche (Ecobrasil 92 à Sao Paulo et Ecotech à Rio) en plus de la tenue de plusieurs manifestations écolo-

nauté mondiale car elle portait sur les questions les plus urgentes en matière d'environnement auxquelles les États sont confrontés aujourd'hui³.

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm avait soulevé, vingt ans auparavant, en 1972, les difficultés écologiques⁴ sous une approche générale et avait été suivie de plusieurs autres rencontres internationales⁵; mais les problèmes environnementaux n'ont été envisagés sous l'approche du déve-

riques et culturelles suscitées par la Conférence de Rio. Voir G. CORCELLE, « "20 ans après Stockholm" : la Conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement : point de départ ou aboutissement? », (1993) 365 *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne* 107.

3. Le Sommet de Rio et le rapport Brundtland s'avéraient une prise de conscience par les pays développés et pointaient vers une approche nouvelle dans la lutte contre les dégâts causés à l'environnement par les catastrophes industrielles, notamment : l'explosion d'une usine de produits chimiques à Saveso, en Italie en 1976, d'une usine de gaz naturel, à San Juan Ixhuatpec au Mexique en 1984, la catastrophe de Bhopal en Inde de 1984 où une fuite d'isocyanate de méthyle transforme la ville en véritable « chambre à gaz », plus récemment la catastrophe du réacteur nucléaire de Tchernobyl en 1986 et le naufrage du pétrolier *Exxon Valdez* au large de l'Alaska en 1989. Le rapport Brundtland et la Conférence de Rio, d'autre part, soulignent les changements redevables à l'industrialisation de la planète : l'effet de serre, détérioration de la couche d'ozone, exploitation des ressources naturelles. L'apparition de partis politiques dits « verts » a provoqué la réflexion institutionnelle des pays, notamment les pays européens : en 1971, le gouvernement français crée un ministère de l'Environnement; en 1970-74, la Grande-Bretagne met sur pied un département de l'Environnement et depuis 1982, l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA) coordonne un programme international multidisciplinaire concernant le développement écologiquement durable de la biosphère et enfin, en 1989, la Communauté économique européenne (CEE) a lancé un programme *Fast-biosphere économie*. Voir *L'état du monde*, Montréal, Éditions La Découverte/Éditions Du Boréal, 1985, p. 564; voir également sur ces points : *Ramses 1991*, Paris, Dunod, 1990, pp. 333 et ss.

4. Le mot écologie a été créé par le biologiste allemand E. HECKEL en 1866 : « science des relations de l'organisme avec l'environnement comprenant, au sens large, toutes les conditions d'existence ». Le terme écosystème a été proposé en 1935 par l'écologiste anglais A.G. TANSLEY « [...] la nature comme système équilibré, divers et complexe où l'on distingue deux formes principales : la poupée russe [...] et le cycle ». Voir : *Ramses 1991*, *id.*, p. 353.

5. C'est à Stockholm en 1972 que s'est déroulée la première conférence sur l'environnement à laquelle participaient 113 délégués et 2 chefs d'État, madame Indira Ghandi de l'Inde et monsieur Olaf Palme de la Suède. La Déclaration de Stockholm était composée de 26 principes qui mettaient l'accent à la fois sur les aspects humains et les différents types de pollution. Stockholm a suscité la création d'institutions environnementales comme le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUÉ). Depuis 1972, il s'est tenu des conférences importantes en matière d'environnement dont la Conférence des Nations Unies sur la désertification (Nairobi) et la Conférence des Nations Unies sur les ressources en eau, au cours de laquelle le Plan d'action de Mar del Plata a été adopté. Plusieurs accords internationaux ont été signés également depuis 1972 : l'accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs internationaux de 1978, l'accord de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontalière à grande distance de 1979, le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone de 1988 et plus récemment, en 1989, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination. Par ailleurs, parallèlement aux préoccupations portant sur l'environnement, les Nations Unies ont constitué le cadre d'une réflexion mondiale sur le développement par la création de programmes et la convocation de conférences sur ce sujet : 1963, Programme alimentaire mondial (PAM); 1964, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED); 1965, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); 1967, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Voir : RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT (CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA), *Un partenariat à l'échelle de la planète : Le Canada et les conventions de la Conférence des Nations Unies sur le développement (CNUED)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, avril 1993, p. 1.

loppement durable⁶, pour la première fois, qu'à la fin des années 1980 par la Commission Brundtland. Le rapport Brundtland tentait, en effet, en 1987, de fixer les stratégies pour concilier la nécessité de la protection de l'environnement et d'un développement économique soutenu⁷. La Commission Brundtland suggérait, parmi les recommandations de son rapport, la tenue d'une conférence mondiale sur l'environnement et le développement. L'Assemblée générale des Nations Unies, suite à cette recommandation, adopta une résolution pour convoquer une telle réunion internationale sur le développement durable qui devait se tenir à Rio en 1992⁸.

Dans le cadre du Sommet de Rio, la communauté internationale a cru nécessaire non seulement de discuter des problèmes de l'environnement mais d'arriver à des résultats tangibles par la signature d'accords internationaux. Le Sommet de Rio a mené à la signature de deux conventions internationales⁹, la *Convention-cadre sur les changements climatiques*¹⁰ et la *Convention sur la diversité*

6. La notion de développement durable est devenue populaire, vers la fin des années 1980, comme approche globale à l'environnement. Elle cherche à concilier la nécessité de la protection de l'environnement et d'un développement économique soutenu. Le développement durable répond aux préoccupations des pays développés face aux problèmes environnementaux et aussi à ceux des pays en voie de développement quant à leurs besoins de développement. Ce concept de développement durable permet une approche commune Nord-Sud aux problèmes de l'environnement. C'est la publication en 1987 du rapport Brundtland sur l'environnement et le développement, qui a sensibilisé les pays en voie de développement et les pays développés à l'importance en matière d'environnement du rapprochement entre l'environnement et le développement. Le concept de « développement durable » est l'objectif que se sont fixés et auquel souscrivent tous les pays du Nord comme du Sud. Selon le Plan vert qui s'est directement inspiré du rapport Brundtland : « Le développement durable laisse entrevoir que le développement économique peut et doit être soutenu par l'environnement. Selon le rapport Brundtland, nous avons les moyens d'assurer un développement durable, c'est-à-dire de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs ». Voir : ENVIRONNEMENT CANADA, *Le Plan vert du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1990, p. 5.

7. Voir en version française : L. GAGNON et H.L. MEAD (présentation), *Notre avenir à tous*, Montréal, Édition du fleuve, 1988; ou en version anglaise : *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, New York/Oxford, Oxford University Press, 1987.

8. Rés. 44/228 (1989), 44^e session des Nations Unies, partie 1.3, New York, le 22 décembre 1989.

9. Il est important de noter que les conventions ont été signées à l'occasion du Sommet de Rio mais ne faisaient pas partie, à proprement dit, de l'ordre du jour du Sommet. Voir l'excellent article de : G. CORCELLE, *loc. cit.*, note 2, pp. 117-118. Les négociations sur la *Convention-cadre sur les changements climatiques* commencèrent en février 1991 et se terminèrent le 9 mai 1992 à l'issue de la cinquième séance de négociation. La *Convention sur la diversité biologique* a été officiellement adoptée le 22 mai 1992 dans le cadre de l'Acte final d'une conférence tenue à Nairobi (en vertu de la résolution 15/34 du 25 mai 1989 du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)). Cinq rencontres ont été nécessaires pour finaliser le texte de la Convention. Le Canada a pris part à toutes les séances de négociation et faisait partie du Groupe international d'experts juridiques qui a rédigé le premier texte qui devait servir aux négociations. Voir : ENVIRONNEMENT CANADA, *fiche d'information : Convention mondiale sur la diversité biologique*, Hull, Approvisionnement et Services, 1993, p. 3.

10. La *Convention-cadre sur les changements climatiques* a un effet contraignant et l'objectif de cette convention est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique (art. 2 de la convention). L'objectif est de revenir à des niveaux antérieurs d'émissions anthropiques (aucune date n'est fixée pour l'atteinte de cet objectif). Comme son nom le suggère,

biologique¹¹ et de trois documents non obligatoires, une Déclaration de principes sur les Forêts¹², la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement¹³ et enfin, à un projet de développement durable pour le vingt et unième siècle, l'Agenda 21¹⁴. De ces différents documents, seules les Conventions sur la diversité biologique et sur les changements climatiques ont un effet juridique déterminant en droit international.

cette convention est une convention cadre qui fixe des bornes pour de futures actions plus spécifiques. La Convention a été signée par 154 pays et elle devenait exécutoire après le dépôt de la cinquantième signature. Convention-cadre indique que l'on se trouve face à un régime en deux étapes : premièrement, la Convention qui établit les règles générales et les structures et, deuxièmement, les obligations substantielles qui n'interviendront qu'après la ratification d'un protocole. L'avantage principal est que l'accord de base lie même des États qui hésitent à s'engager pleinement sur la voie contractuelle. L'Assemblée générale des Nations Unies avait mis sur pied, pour la négociation de cette convention, le Comité intergouvernemental de négociation (CIN) pour la *Convention-cadre sur les changements climatiques* (Res. 45/212 du 22 décembre). Voir *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, document des N.U., n° A/AC 237/18, 1992; et voir également : A. KISS « Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro », (1993) 1 *Revue Juridique de l'environnement* 58, p. 67.

11. Une convention contraignante, également, sur la diversité biologique a été signée lors de la rencontre de Rio. La *Convention sur la diversité biologique* attaquait les problèmes de la préservation de la diversité et de l'exploitation des ressources génétiques. Cette Convention vise, à la fois, à préserver les espèces menacées et à assurer un transfert des ressources génétiques (présument des pays développés aux pays en voie de développement). Le Canada a été le premier des membres du groupe dit « G7 » à signer cette Convention le 11 juin 1992 et le premier ministre a ratifié la Convention le 4 décembre 1992. Elle est entrée en vigueur le 29 décembre 1993. Voir N. BANKES, T. FENGE et S. KALFF, « Towards Sustainable development in Canada's Arctic : Policies and International Relations », dans F.O. HAMPSON et C.J. MAULE (Éd.), *Canada Among Nations 1993-94 : Global Jeopardy*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, p. 180.

12. La Déclaration de principes sur les forêts n'a pas une valeur contraignante comme son titre complet l'indique *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation, et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*. Le titre de cette déclaration reflète l'opposition de pays tropicaux de se voir contraindre par des règles plus formelles dans ce domaine. La déclaration pourrait éventuellement déboucher sur un accord contraignant plus définitif. Le Canada espérait signer une convention plus formelle sur les forêts mais a dû se contenter, devant l'opposition de plusieurs pays en voie de développement (PVD), d'une déclaration non contraignante. Voir A. KISS, *loc. cit.*, note 10, p. 66.

13. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, d'autre part, est un texte non contraignant qui donne, en 27 directives, les principes généraux qu'elle vise à encourager en matière d'environnement et de développement. Ce document a été critiqué comme étant de portée juridique faible et n'ajoutant pas énormément à la déclaration de Stockholm de 1972. Le Canada avait espéré que cette déclaration prenne plutôt la forme d'une Charte de la Terre plus contraignante. Voir A. KISS, *loc. cit.*, note 10, p. 64; et voir également N. BANKES, T. FENGE et S. KALFF, *loc. cit.*, note 11, p. 183; et voir aussi : ENVIRONNEMENT CANADA, *Le Plan vert du Canada et le Sommet Planète-Terre*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1992, pp. 19-20.

14. L'Agenda 21 est un programme d'actions suggéré pour atteindre les objectifs fixés dans la Déclaration de Rio et dans la *Convention sur la diversité biologique* et la *Convention-cadre sur les changements climatiques*. Le coût des programmes envisagé est chiffré à quelque 600 milliards de dollars par année pour la période de 1993 à l'an 2000. Les coûts de ces programmes devront être assurés, surtout, par la contribution des ressources nationales des pays développés et aussi par l'aide publique au développement provenant des pays industrialisés. Le titre de ce document était initialement traduit en français par Action 21 mais il a rejoint la version anglaise et s'appelle maintenant l'Agenda 21. Voir A. KISS, *loc. cit.*, note 10, p. 66; et voir également G. CORCELLE, *loc. cit.*, note 2, p. 113.

Les différents engagements signés à Rio sont l'aboutissement de nombreux efforts de la part des gouvernements fédéral et provinciaux canadiens qui cherchaient, depuis longtemps, à imposer une vision globale en matière de développement durable¹⁵. Cette volonté canadienne de promouvoir, à la Conférence de Rio, une vision globale du développement durable ne provenait pas seulement du gouvernement fédéral¹⁶ mais également des provinces¹⁷. Le gouvernement fédéral

15. Le Secrétaire général de la Conférence de Stockholm et de la Conférence de Rio était, d'ailleurs, le Canadien, Maurice Strong. Strong avait, par ailleurs, quitté la présidence de l'ACDI en 1971 pour organiser la Conférence de Stockholm de 1972. La Conférence de Rio était dirigée de nouveau par Strong en 1992. La nomination de Strong était due à son expérience dans les secteurs privé et public, national et international. Le Canada a joué un rôle de premier plan durant les négociations des engagements de Rio. Le comité permanent de l'environnement de la Chambre des communes avait entrepris, déjà en 1989, une étude exhaustive sur les changements climatiques planétaires. Cette étude avait mené à la publication de deux rapports. La délégation canadienne disposait donc d'une grande expertise scientifique pour les séances de négociations. Par ailleurs, le Canada a également utilisé son expertise en aidant l'Indonésie, la Guinée, le Nigéria, le Pérou et la région de l'Amérique centrale à préparer leurs rapports nationaux pour la CNUED. Voir : RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT (CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA) *Un partenariat à l'échelle de la planète : Le Canada et les conventions de la Conférence des Nations Unies sur le développement (CNUED)*, op. cit., note 5, p. 6; voir également G. CORCELLE, loc. cit., note 2, p. 109; et voir aussi C. SANGER « Environnement and Development », dans F.O. HAMPSON et C.J. MAULE (Ed.), *Canada Among Nations 1993-94 : Global Jeopardy*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, p. 160.

16. La préoccupation du Canada en matière d'environnement est ancienne. Le Canada a été le deuxième pays à créer en 1971 un ministère fédéral de l'Environnement. Par ailleurs, le Canada est signataire de nombreuses ententes, conventions et traités internationaux reliés à l'environnement : la plus ancienne étant la convention signée à Washington en 1949, la *Convention internationale pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest*. En outre, le Canada a utilisé le concept de « développement durable » dans le cadre de textes législatifs environnementaux : par exemple, la *Loi sur les forêts* qui créait Forêts Canada en 1989 invoque cette notion de développement durable; l'agence canadienne de développement international (ACDI) fait également de cette notion un critère d'évaluation des projets d'aide au développement. Le gouvernement fédéral avait, en effet, adopté avant le Sommet de Rio, en 1990, le Plan vert qui était l'expression d'une consultation nationale et avait pour objectif de promouvoir un développement durable au Canada. Le gouvernement fédéral avait adopté, deux ans plus tôt, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.C. 1988, c. 22. Cette Loi, qui traite surtout des déchets toxiques, s'incorpore parfaitement dans le concept du développement durable. D'autres lois fédérales touchent également l'environnement et le concept de développement durable : notamment, la *Loi concernant la faune du Canada*, L.R.C. 1985, c. W-9; la *Loi sur les parcs nationaux*, L.R.C. 1985, c. N-14; la *Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. 1985, c. N-22 et la *Loi sur l'administration de la voie maritime du St-Laurent*, L.R.C. 1985, c. S-2. Voir Environnement Canada, *Résumé des obligations et des textes législatifs et réglementaires concernant les programmes et activités d'Environnement Canada*, février 1992; voir aussi : *Gouvernement du Canada, Rapport national du Canada : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Brésil, juin 1992, Ottawa, 1991, pp. 58-59.

17. Pour ce qui le concerne, le Québec développe depuis le milieu des années soixante une politique en matière d'environnement. En 1964, la législation québécoise contenait des dispositions visant à supprimer la pollution comme celle de la *Loi de la Régie des eaux*, S.R.Q. 1964, c. 183. Voir à ce sujet, l'article de L. GIROUX, « L'approche législative : ses tendances et ses limites selon l'expérience du Québec », (1992) 2 J.E.L.P. 55. D'après P. BRUN, « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », (1993) 24 R.G.D. 191, l'histoire environnementale remonterait aussi loin que 1676 où, dans la colonie française, on retrouvait diverses ordonnances visant à régir l'usage du fleuve. En 1922, on employait le terme « pollution » dans la *Loi de l'hygiène publique de Québec*, S.Q. 1922, c. 29, art. 20(2)., pour la première

canadien devait, pour des raisons de partage de compétences¹⁸, consulter les provinces pour arriver à une stratégie commune du développement durable. Le Canada devait ainsi négocier les conventions et engagements du Sommet de Rio en tenant compte des préoccupations des provinces.

Le Québec, en particulier, avait plusieurs idées à défendre dans la négociation des accords de Rio. La préoccupation principale du Québec était, à défaut d'être capable de négocier lui-même, de pouvoir être un participant actif aux rencontres internationales pour faire valoir ses points de vue dans les négociations. Cette exigence d'une participation québécoise active se basait sur plusieurs réalités constitutionnelles sous-jacentes. Le Québec soulevait, entre autres, son pouvoir reconnu, depuis 1937, de mise en œuvre des traités dans les compétences constitutionnelles de la province, notamment dans le domaine de l'environnement, sans pour autant rejeter l'idée qu'il possède, également, une compétence internationale pour conclure des traités. En invoquant le partage des pouvoirs en matière d'environnement et de compétence internationale, le Québec cherchait, en bref, à s'assurer un rôle dans l'élaboration et dans la mise en application des accords de Rio.

Les prétentions constitutionnelles du Québec dans l'élaboration et la mise en application des accords de Rio posent le problème de l'équilibre à atteindre à l'intérieur du fédéralisme canadien dans les matières d'environnement et de compétence internationale. Une asymétrie dans ces pouvoirs en faveur du gouvernement fédéral risquerait de compromettre un équilibre constitutionnel vieux de plus de 125 ans. Les prétentions du Québec dans les négociations et l'application des accords de Rio, loin de vouloir provoquer des conflits dans des matières qui nécessitent une coopération et coordination inter-gouvernementales étroites, cherchent à préserver cet équilibre constitutionnel.

Pour apprécier le respect du partage des compétences dans le cadre de l'élaboration et la mise en application des accords du Sommet de Rio, nous proposons d'analyser, dans un premier temps, le rôle international des provinces et du gouvernement fédéral canadien; dans un deuxième temps, nous examinerons le partage des compétences en matière environnementale; notre étude évaluera ensuite, dans un troisième et quatrième temps, les résultats de la consultation et coordination fédérales-provinciales avant le Sommet et après le Sommet. Ce n'est qu'après avoir examiné ces différents thèmes qu'il nous sera possible de déterminer si le partage des pouvoirs et l'équilibre constitutionnel ont été respectés dans le cadre des engagements de Rio.

I. LE RÔLE INTERNATIONAL DES PROVINCES ET DU FÉDÉRAL

La procédure de consultation qui a eu lieu lors de l'élaboration des engagements du Sommet de Rio s'explique par le fait que les provinces exercent

fois. Le gouvernement du Québec, comme le gouvernement fédéral, avait adopté, avant la rencontre de Rio, des législations qui s'incorporaient déjà dans le concept du développement durable. La *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. 1977, c. Q-2; la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q. 1977, c. 61.1; la *Loi sur les parcs*, L.R.Q. 1977, c. P-9; et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, L.Q. 1989, c. 37 sont autant d'exemples de législations québécoises qui sont liées au concept du développement durable. Cette politique se poursuit aujourd'hui. Voir : MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *Le développement durable : Le défi des années 1990*, (dépliant du ministère).

18. Voir *infra* sections II et III.

une certaine compétence internationale. Cette compétence internationale est, généralement, reconnue dans le processus de mise en œuvre des traités dans les champs de compétence des provinces. Plusieurs auteurs de doctrine¹⁹ au Québec estiment, cependant, que la compétence internationale des provinces ne se limite pas à cette compétence de mise en œuvre et qu'elle pourrait même s'étendre au pouvoir de conclure des traités.

A. LA RÉACTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL FACE AUX ACTIVITÉS INTERNATIONALES DU QUÉBEC

1. L'exercice par le Québec d'une compétence internationale

La participation du Québec aux négociations internationales se heurte aux réticences traditionnelles du gouvernement fédéral à laisser le Québec développer une personnalité internationale réelle. En effet, l'absence de définition constitutionnelle précise de la compétence respective du gouvernement fédéral et des provinces dans le domaine des relations internationales, entraîne des polémiques qui sont amplifiées par les effets du partage des pouvoirs en matière d'environnement. Le développement par le Québec d'une politique de relations internationales se heurte aux conceptions du gouvernement fédéral.

La multiplication des rapports avec l'étranger et la peur de voir le fédéral s'immiscer dans les champs de compétence provinciale ont été les points de départ d'une longue marche pour le Québec vers une plus grande autonomie internationale. C'est depuis les années soixante, avec la Révolution tranquille, que le Québec manifeste un désir de s'ouvrir vers l'extérieur.

En 1961, la Délégation générale du Québec à Paris était inaugurée²⁰. Les premières ententes ont été conclues, peu de temps après, avec la France dans le domaine de l'éducation et de la culture. Avec celles-ci, se produisirent les premières confrontations avec le gouvernement fédéral dans le domaine des relations internationales²¹. Monsieur Paul Gérin-Lajoie, alors ministre de l'Éducation, fit une allocution sur le pouvoir, pour le Québec, de conclure des traités dans des domaines relevant de sa compétence constitutionnelle. Il souligna en 1965 également, la nécessité pour le Québec de participer de façon distincte aux rencontres, conférences et organisations internationales :

[le Québec] a également le droit de participer à l'activité de certaines organisations internationales de caractère non politique. Un grand nombre d'organisations inter-étatiques n'ont été fondées que pour permettre la solution, au moyen de l'entraide internationale de problèmes jugés jusqu'ici de nature purement locale.²²

19. Voir la synthèse de la doctrine québécoise dans l'article de J.-Y. MORIN, « La personnalité internationale du Québec », (1984) I R.Q.D.I. 163, p. 231.

20. Aujourd'hui le Québec compte une trentaine de délégations générales et de bureaux en Amérique, en Europe, en Asie et en Afrique.

21. Voir P. RATELLE, « La capacité de représentation du Québec dans les institutions internationales », (1988) V R.Q.D.I. 172.

22. P. GÉRIN-LAJOIE, « Il nous faut une plus large autonomie et le droit de négocier avec l'étranger », *le Devoir*, 15 avril 1965, cité dans : J.-Y. MORIN, F. REGALDIES et D. TURP, *Droit international public : notes et documents*, tome II, 2^e édition, Montréal, Les éditions Thémis Inc., 1992.

À la suite de la décolonisation des pays africains et l'arrivée de nouveaux États francophones sur la scène internationale, le Québec voulait s'assurer de jouer un rôle actif dans la naissance de la francophonie dans les années 1960. Il désirait être présent aux premières conférences internationales de la francophonie²³. Le Québec cherchait donc à se faire reconnaître une personnalité internationale afin de pouvoir participer pleinement au développement de cette francophonie mondiale.

Le gouvernement Johnson, poursuivant les démarches du gouvernement Lesage, revendiquait en 1968, d'une part, que le Québec puisse assister à des conférences internationales dans des matières de compétence internationale auxquelles le Canada ne participait pas²⁴ et, il exigeait, d'autre part :

qu'à l'intérieur de la politique étrangère canadienne, la faculté devrait être reconnue au Québec de négocier et de signer lui-même avec les gouvernements étrangers des ententes sur des matières relevant de sa compétence interne [...] ²⁵

2. La position du gouvernement fédéral face aux revendications québécoises

Les déclarations publiques, les ententes franco-québécoises et la participation active du Québec aux conférences internationales ne pouvaient laisser le gouvernement fédéral indifférent. Celui-ci prenait position par la publication de deux livres blancs²⁶. Le Secrétaire d'État canadien aux affaires extérieures affirmait, en 1968, en réponse à l'exigence d'une reconnaissance internationale du gouvernement québécois, comme le résume le professeur J.-Y. Morin :

que la politique extérieure du Canada ne saurait être fragmentée, qu'aucune constitution fédérale existante dans le monde n'autorise les parties constituantes à conclure [...] [de leur propre chef] des accords internationaux et que la Constitution du Canada ne reconnaît pas [de toute façon] aux États fédérés le pouvoir de conclure des traités [...] ²⁷

Le Québec répondait à ces arguments dans un mémoire qu'il soumit à la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale. Le gouvernement provincial affirmait à cette occasion la nécessité pour le Québec de s'intéresser aux travaux de certains organismes internationaux dans des domaines relevant de sa compétence constitutionnelle et exprimait la crainte de voir ses pouvoirs graduellement dimi-

23. Lors de la Conférence des ministres de l'Éducation nationale des États d'expression française d'Afrique et de Madagascar, le ministère des Affaires étrangères du Gabon fit parvenir une lettre d'invitation au gouvernement du Québec sans faire de même pour le gouvernement fédéral qui ne réussit pas finalement à se faire inviter. Voir article de P. RATELLE, *loc. cit.*, note 21, p. 174.

24. J.-M. ARBOUR, *Droit international privé*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1993, p. 104.

25. *Ibid.*

26. Voir : GOUVERNEMENT DU CANADA, *Fédéralisme et relations internationales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968; et voir aussi GOUVERNEMENT DU CANADA, *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

27. J.-Y. MORIN, *loc. cit.*, note 19, pp. 166-67; citant le livre blanc : GOUVERNEMENT DU CANADA, *Fédéralisme et relations internationales*, *id.*, pp. 9, 13, 15, 51.

nués par l'ingérence du gouvernement fédéral dans des domaines qui n'étaient pas constitutionnellement de son ressort²⁸.

L'attitude du gouvernement fédéral ne changea pas par la suite. Pendant ce temps, le Québec continua à signer des ententes²⁹ internationales tant avec des États souverains qu'avec d'autres États membres de fédérations dans des matières qui relevaient de sa compétence constitutionnelle telles que l'éducation, la culture et la justice³⁰.

B. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE CONCLUSION DE TRAITÉS

1. Le partage des compétences en matière de conclusion de traités dans la Constitution

La *Loi constitutionnelle de 1867*³¹ ne traite pas des compétences en matière internationale sauf pour l'article 132 qui portait sur la mise en œuvre des traités de l'Empire britannique. Cet article est devenu caduc³² à la suite des conférences impériales de 1923 et 1926³³. Les règles suivies sont alors surtout fondées sur des approches jurisprudentielles et doctrinales³⁴.

28. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire sur la question constitutionnelle (Conférence intergouvernementale canadienne, 5-7 février 1968)*, Débats de l'Assemblée législative du Québec, 3^e session, 28^e législature, vol. 7, n^o 22 A; cité dans J.-Y. MORIN, F. REGALDIES et D. TURP, *op. cit.*, note 22, p. 161.

29. Le Québec a conclu plus de 300 ententes internationales dans les domaines de la justice, de la culture, de l'éducation, de la coopération scientifique, de la sécurité sociale et de l'environnement. Le juge Rand de la Cour suprême a reconnu la validité de telles ententes dans le droit interne dans l'arrêt *A.G. Ontario c. Scott*, [1956] R.C.S. 137 parce que, selon lui, ces ententes ne sont pas réellement des traités politiques mais plutôt des « arrangements de réciprocité » qui consistent en l'adoption de deux lois parallèles. La Cour a accepté comme valable, en l'occurrence dans cette décision, un *gentleman's agreement* entre la Grande-Bretagne et l'Ontario. Dans l'affaire *Bazilo c. Collins*, (1985) 11 D.L.R. (4th) 679 (C.A. Qué.) impliquant un litige relatif à l'application de la *Loi assurant l'application de l'entente sur l'entraide judiciaire entre la France et le Québec*, la Cour d'appel du Québec était invitée à déclarer inconstitutionnelle cette loi de mise en œuvre d'un traité international que le Québec n'avait pas le pouvoir de conclure. La Cour a considéré que l'entente franco-québécoise n'était pas un traité et qu'aucune importance ne devrait être conférée au caractère formel de l'entente. La substance de la loi de mise en œuvre était plus déterminante aux fins de la détermination de la constitutionnalité. La Cour n'invalide donc pas la loi au motif qu'il s'agirait d'une loi de mise en œuvre d'un traité international. Ce jugement n'est toutefois pas décisif en regard de la question générale du *jus tractatum* du Québec. Voir J.-Y. MORIN, *loc. cit.*, note 19, p. 221. Voir également J.M. ARBOUR, *op. cit.*, note 24, p. 105.

30. J.-Y. MORIN, F. REGALDIES et D. TURP., *op. cit.*, note 22, p. 2.

31. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U. c. 3.

32. Selon le sénateur Gérald-A. Beaudoin, professeur à l'Université d'Ottawa : « La Loi constitutionnelle ne touche pas directement aux traités si l'on excepte l'article 132 devenu désuet ». Voir G.-A. BEAUDOIN, *Le partage des pouvoirs*, Ottawa, Les Éditions de l'Université d'Ottawa, 3^e éd., 1983.

33. A. PATRY, « La capacité internationale des États fédérés » dans J. BROSSARD, A. PATRY et E. WEISER, *Les Pouvoirs extérieurs du Québec*, Montréal, P.U.M., 1967, p. 60.

34. À cet égard, le professeur Jacques Brossard émet l'opinion suivante : « Le Canada est le seul État fédératif où la Constitution ne remet pas expressément au gouvernement central la

La question de la conclusion des traités internationaux, puisqu'elle n'est pas énoncée dans la Constitution, a soulevé plusieurs problèmes d'ordres juridique et politique. Elle donne lieu encore aujourd'hui à des divergences d'opinion liées surtout au problème plus général de la répartition des compétences au sein des fédérations. Deux thèses, l'une dite québécoise et l'autre dite fédérale, s'opposent pour déterminer les compétences respectives de l'État fédéral et des provinces dans les domaines du *jus tractatum* et du *jus legationis*³⁵.

2. La position québécoise : le pouvoir de conclure des traités devrait suivre le partage des compétences

Le Québec n'est pas souverain dans tous les domaines puisqu'il est membre d'une fédération. Il possède tout de même plusieurs attributs d'un État : territoire, population, gouvernement autonome. De plus, il est, en Occident, l'un des seuls États fédérés à concentrer sur son territoire la quasi-totalité de l'une des communautés ethniques et culturelles réunies dans une fédération³⁶. À ce titre, le Québec a une vocation propre et représente plus qu'un simple État fédéré parmi d'autres. Le Québec est déterminé à prendre la place qui lui revient.

Le Québec n'est pas la première province à réclamer une certaine capacité internationale. En 1937, le procureur de l'Ontario, A.W. Roebuck, affirmait devant le Conseil privé que l'Ontario « a le droit de conclure une entente avec une autre partie de l'Empire britannique ou avec un État étranger »³⁷.

Le Québec fonde son pouvoir de conclure des traités sur trois décisions fondamentales. Les provinces se sont vues reconnaître des pouvoirs pleinement souverains, dans leurs domaines de compétence, par le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *Hodge v. The Queen*³⁸.

[les législatures provinciales] ne sont en aucune façon les déléguées du Parlement impérial; elles n'agissent pas non plus en vertu d'un mandat reçu de ce dernier [...]

conduite des affaires extérieures [...] Le gouvernement central exerce néanmoins au nom de la fédération canadienne [...] tous les pouvoirs en la matière : il le fait en vertu de sa compétence résiduelle et d'une mince jurisprudence du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres, et du fait que les prérogatives de la Couronne britannique — exercées au Canada par le gouverneur général en conseil — comprennent le droit de s'occuper des relations diplomatiques et de conclure des traités » : Voir : J. BROSSARD, A. PATRY et E. WEISER, Les pouvoirs extérieurs du Québec, Montréal, P.U.M., 1967, pp. 437-438; cité dans G.-A. BEAUDOIN, *op. cit.*, note 32, p. 392.

35. P. RATELLE, *loc. cit.*, note 21, p. 199.

36. J. TARDIF, « La francophonie institutionnelle et le Québec », (1984) I R.Q.D.I. p. 10 cité dans P. RATELLE, *loc. cit.*, note 21.

37. [1937] A.C. 326 (P.C.); cité dans A. PATRY, *Le Québec dans le monde*, Montréal, Leméac, 1980, p. 373. « There are no grounds whatever for saying that the parties to advise His Majesty in matters relating to the jurisdiction of the Provinces have in some way come to the Dominion Ministers. The Province has the right to advise the Crown in matters where its legislative powers apply. Ontario has a right to enter into an agreement with another part of the British Empire or with a foreign State. So far as the legislative and executive authority are concerned, the Governor-General and the Lieutenant-Governors of the Provinces and the Dominion Parliament and the Provincial Legislatures are equal in status ».

38. (1883-1884), 9 A.C. 117; reproduit en version française dans H. MARX, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974, p. 149.

le British North America Act [...] confère à la province non pas des pouvoirs qu'elle était censée exercer par délégation ou en qualité de représentant du Parlement impérial, mais une autorité aussi complète et aussi vaste, dans les limites prescrites par l'article 92, que le Parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer.³⁹

Dans une deuxième affaire, *Liquidators of the Maritime Bank v. The Receiver-General of New Brunswick*⁴⁰, lord Watson décida que le lieutenant-gouverneur n'était pas le représentant du gouverneur-général mais celui de Sa Majesté pour toutes les questions relevant de la compétence provinciale :

Les appelants [...] ont soutenu que [le *British North America Act*] a eu pour effet de trancher tout lien unissant les provinces à la Couronne; de faire du gouvernement du Dominion l'unique gouvernement de Sa Majesté en Amérique du Nord; et de reléguer les provinces au rang d'institutions municipales indépendantes. Leurs Seigneuries n'ont pu découvrir ni principe ni précédent applicables à ces propositions [...] [L]es dispositions de l'Acte de 1867 [...] ne visent nulle part [...] à modifier les relations qui existaient entre la souveraine et les provinces. Le but de l'Acte n'était pas de fusionner les provinces en une seule ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel serait confiée de façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie.⁴¹

Dans une troisième affaire, *Bonanza Creek*⁴², le Comité judiciaire du Conseil privé fait observer que la Constitution de 1867 :

[...] a réparti les pouvoirs entre le Dominion et les provinces non seulement dans le domaine législatif mais aussi pour ce qui est du pouvoir exécutif. [...] Le résultat [...] est que la nouvelle répartition des pouvoirs exécutifs a suivi en substance celle des pouvoirs législatifs.⁴³

Le gouvernement du Québec conclut de ces trois causes qu'il y a « deux couronnes » : l'une fédérale et l'autre provinciale. Cette conclusion est le fondement juridique de l'activité du Québec dans ses relations avec l'étranger. Elle se fonde sur la divisibilité des pouvoirs de prérogatives royales. Le pouvoir des relations internationales n'étant pas énoncé dans la constitution relèverait des prérogatives royales. Selon la théorie du *two crowns approach*⁴⁴, ces prérogatives de

39. *Id.*, p. 156.

40. [1892], A.C. 437; reproduit en version française dans H. MARX, *op. cit.*, note 38, p. 65.

41. *Id.*, p. 66.

42. *Bonanza Creek Gold Mining Co. Ltd. c. Le Roi*, [1916] 1 A.C. 566; reproduit en français dans H. MARX, *id.*, p. 363.

43. *Id.*, p. 368.

44. Cette théorie des *two crowns approach* a été développée par lord Watson dans l'arrêt *Maritime Bank (Liquidators) c. Receiver-General of New Brunswick*, *supra*, note 40. où il énonçait que : « L'acte du gouverneur général et de son conseil en faisant [la] nomination [du lieutenant-gouverneur] est, au sens de la loi, l'acte de la Couronne; un lieutenant-gouverneur représente tout aussi bien Sa Majesté à toutes fins provinciales que le gouverneur général la représente à toutes fins fédérales ». Traduction de F. CHEVRETTE et H. MARX, *Droit constitutionnel : notes et jurisprudence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1982, p. 299. Voir J.-Y. MORIN, *loc. cit.*, note 19, p. 203.

la Couronne doivent être séparées, selon le domaine de compétence, entre le fédéral et le provincial⁴⁵.

La compétence internationale du Québec de conclure des traités pourrait s'appuyer, en outre, sur un avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ). La CIJ admet, en effet, dans l'*Avis consultatif sur les réparations des dommages subis au service des Nations Unies*⁴⁶ que les États ne sont plus les uniques acteurs disposant de la personnalité juridique internationale. Rien ne s'oppose donc, du point de vue du droit international, à ce que les entités fédérées exercent une personnalité internationale dans la mesure où le droit interne du pays leur reconnaît de telles compétences.

Certains membres de pays fédérés jouissent d'une capacité internationale et ont le pouvoir, sous certaines conditions, de conclure des accords internationaux. Il en est ainsi aux États-Unis⁴⁷, en Suisse⁴⁸, en Belgique et en Allemagne. En Allemagne, en effet, les Länders possèdent un *jus tractatum* authentique; la Constitution allemande indique que : « Dans la mesure de leur compétence législative, les Länders peuvent, avec l'assentiment du Gouvernement fédéral, conclure des traités avec des États étrangers »⁴⁹. En Belgique, depuis la révision constitutionnelle de 1993, les entités fédérées possèdent la capacité de conclure des traités internationaux dans leurs champs de compétence⁵⁰. Il serait malaisé pour le droit international de ne pas reconnaître aux entités fédérées une personnalité juridique internationale lorsque la constitution de ces pays leur accorde expressément ce pouvoir.

3. La position fédérale : le pouvoir de conclure des traités devrait être exclusivement fédéral

La thèse fédérale s'appuie en premier lieu sur les décisions des tribunaux canadiens qui tendraient à conférer au gouvernement central la compétence exclusive de conclure des traités. À cet égard, quatre arrêts de la Cour suprême

45. Le gouvernement fédéral oppose à cet argument celui de l'indivisibilité des prérogatives royales dans le domaine des affaires étrangères. La compétence dans les relations internationales appartenait uniquement au gouvernement britannique avant le Statut de Westminster; il devrait appartenir uniquement, selon eux, aujourd'hui, au gouvernement fédéral. Cette position est appuyée par les *Lettres patentes constituant la charge du gouverneur général du Canada*, L.R.C. (1985), App. II, n° 31 de 1947 et de la *Loi de 1939 créant le Grand Sceau du Canada* (*Loi pourvoyant au scellage des instruments royaux*, 3 Geo. VI, c. 22). Voir J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 24, p. 104.

46. C.I.J. Recueil 1949, p. 174; On avait reconnu, en effet, dans cet avis qu'une organisation internationale, l'ONU, possédait la personnalité internationale et qu'elle pouvait ainsi exercer la protection diplomatique envers un de ses agents. Voir J.-M. ARBOUR, *id.*, p. 2.

47. Le président peut conclure un traité aux États-Unis qui doit être ratifié par le Sénat. Mais un État fédéré peut tout de même conclure un accord avec un pays étranger pourvu qu'il obtienne le consentement du Congrès, selon la section 10 de l'article 1 de la Constitution américaine. Voir G.-A. BEAUDOIN, *La Constitution du Canada*, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 1990, p. 572.

48. Les cantons suisses ont droit de conclure exceptionnellement des ententes, en vertu des articles 8 et 9 de la Constitution, sur les domaines de l'économie, des rapports de bon voisinage et de police. Ces ententes ne doivent pas, cependant, être incompatibles avec les droits des autres cantons ou l'intérêt de la Confédération. *Ibid.*

49. Articles 32 & 33 de la Constitution de 1949, in A. PATRY, *loc. cit.*, note 33, p. 55.

50. Voir F. DELPÉRÉE, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

semblent prendre position en ce sens : le *Renvoi sur le rapatriement*⁵¹ où la Cour suprême affirme que le pouvoir central est le seul qui a audience auprès du gouvernement britannique; ensuite, dans l'arrêt *Interprovincial Co-operatives Ltd (Dryden Chemicals)*⁵² ainsi que dans l'arrêt *Churchill Falls*⁵³, la Cour affirme que les provinces n'ont pas le pouvoir de faire des lois extra-territoriales⁵⁴. Puis, dans l'*Avis sur les Conventions sur le travail*⁵⁵, le juge Duff de la Cour suprême rappelle qu'en vertu des principes fondamentaux de la Constitution, le Gouvernement est « contrôlé par le Parlement » et que celui-ci a le pouvoir de déterminer par des mesures législatives les conditions de conclusion des accords internationaux. Le juge Duff précise que le pouvoir de conclure des traités est attribué exclusivement au gouvernement fédéral⁵⁶. Il refuse aux provinces toute compétence en matière de conclusion de traités en disant que les lieutenants-gouverneurs sont les représentants de la Couronne pour certaines fins mais « ne représentent en aucune manière la Couronne à l'égard des relations avec les gouvernements étrangers »⁵⁷. Ainsi, le Canada pour l'État fédéral se présenterait au plan mondial avec une seule personnalité internationale.

En second lieu, la thèse fédérale invoque les travaux de la Commission du droit international portant sur le droit des traités et s'appuie plus particulièrement sur le rapport de 1958 où Sir G. Fitzmaurice écrit : « Il ne fait aucun doute que les États membres d'une Union fédérale ne sont pas des États, au sens international du mot, et ne possèdent aucune personnalité internationale distincte de celle de l'Union fédérale à laquelle ils appartiennent »⁵⁸.

En troisième lieu, la position fédérale appuie également sa thèse par les constitutions de d'autres États fédérés. Comme l'auteur A. Patry l'explique :

Aux yeux du droit international classique, l'État fédératif est un État unitaire largement décentralisé. C'est avec le gouvernement central que traitent les puissances

51. [1981] 1 R.C.S. 753, p. 802.

52. *Interprovincial Co-operative Ltd. c. R.*, [1976] 1 R.C.S. 477, p. 512.

53. Le juge McIntyre de la Cour suprême avait d'ailleurs dit dans l'arrêt *Churchill Falls* : « Les limites territoriales de la compétence législative provinciale sont prévues dans la Loi constitutionnelle de 1867. L'article 92 commence par les mots : « Dans chaque province [...] » Le paragraphe 92(13) donne aux provinces le pouvoir exclusif de faire des lois sur « la propriété et les droits civils dans la province (c'est moi qui souligne) et de même, le par. (16) ne concerne que les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Il y a cependant désaccord dans la jurisprudence quant au critère qui devrait être appliqué pour déterminer la constitutionnalité d'une loi provinciale qui a des répercussions extra-territoriales ». Voir *Churchill Falls*, [1984] 1 R.C.S. 297, p. 328. Voir : G.-A. BEAUDOIN, *op. cit.*, note 47, p. 563.

54. *Id.*, p. 570.

55. In re : *The Weekly Rest in industrial Undertakings Act (1935, C. 14)*, [1936] S.C.R. 461, pp. 494-496. Cette décision a été portée en appel devant le Comité judiciaire du Conseil privé dans *Procureur général du Canada c. Le Procureur Général de l'Ontario*, [1937] A.C. 326. Puisque la décision a été renversée devant le Comité judiciaire du Conseil privé, plusieurs auteurs québécois estiment que l'opinion du juge Duff dans cet arrêt de la Cour suprême a également été écartée.

56. *Id.*, p. 496.

57. *Ibid.*

58. Doc. A/CN4/115, p. 33. Dans le texte émis lors de la Conférence des Nations Unies sur le Droit des Traités (1968 et 1969), on pouvait lire à l'article 5, par. 2 : « Les États membres d'une Union fédérale peuvent avoir une capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la Constitution fédérale et dans les limites indiquées dans ladite Constitution ». Le Canada s'est opposé à l'adoption de cet article. Le paragraphe 2 a été supprimé.

étrangères; lui qu'elles tiennent responsable des actes illicites commis par les États fédérés et c'est de lui qu'elles exigent, le cas échéant, réparation. La jurisprudence est d'ailleurs unanime sur ce point : dans l'affaire du lynchage des Italiens de la Nouvelle-Orléans en 1891 comme dans celle des écoles japonaises de San Francisco en 1906, elle a décidé que c'était à l'État fédéral qu'il fallait imputer les délits des États fédérés. La même position a été prise par la troisième commission de la conférence de La Haye de 1930 pour la codification du droit international, dont le rapport déclare à l'article 5 : « A State cannot avoid international responsibility by invoking [...] its municipal law ». Et la Cour permanente de Justice internationale s'est prononcée dans le même sens deux ans plus tard, quand elle a dit : « A State cannot adduce as against another State its own Constitution with a view to evading obligations incumbent upon it under international law or treaties in force ».⁵⁹

Dans la fédération de l'Inde, l'État fédéral possède la plénitude du *jus tractatum*, c'est-à-dire qu'il peut s'engager à conclure des traités dans les domaines de compétence des entités fédérées⁶⁰. Le Nigéria et l'Australie permettent, en plus, au Parlement fédéral de voter des lois dont l'objet fait partie normalement de la compétence législative de ses membres lorsqu'il s'agit de mettre à exécution les dispositions d'un traité international. Le Canada invoque les constitutions de ces autres États fédéraux pour prétendre posséder, lui aussi, un pouvoir exclusif de conclure des traités.

En dernier lieu, la thèse fédérale invoque le principe du pouvoir résiduel pour fonder son pouvoir exclusif en matière de conclusion de traités. La Cour suprême ne s'est jamais prononcée clairement en faveur de cette thèse du pouvoir résiduel; mais elle reçoit, néanmoins, l'appui de certains auteurs de doctrine⁶¹.

Quoi qu'il en soit, il faut constater, que le gouvernement fédéral exerce, depuis 1931, le pouvoir de conclure des traités et, à moins d'un revirement jurisprudentiel, cette compétence continuera d'être exercée par le gouvernement fédéral; les provinces se contentant pour le moment d'une pratique parallèle de relations directes avec les États par des ententes⁶² dont la nature juridique internationale est discutée⁶³.

59. A. PATRY, *loc. cit.*, note 33, p. 35.

60. *Id.*, p. 41.

61. Voir G.-A. BEAUDOIN, *op. cit.*, note 47, p. 561 et H. BRUN, *Le territoire du Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, p. 263.

62. Voir *supra*, note 29.

63. Le professeur Morin fait les commentaires suivants au sujet des ententes internationales : « [...] il ressort de l'expérience des vingt dernières années que, dans l'ensemble, les États étrangers qui se sont montrés intéressés à entretenir des rapports directs avec le Québec (en plus d'être "privilegiés" dans le cas de la France), ont reconnu, comme le montrent la forme et le contenu des ententes internationales qu'ils ont conclues avec lui, son autonomie de décision, tant interne qu'externe, sa volonté de communiquer sans intermédiaire avec eux et d'agir en tant que personne distincte dans les relations internationales. Ils n'ont pas pour autant reconnu la souveraineté du Québec, mais bien cette personnalité internationale autonome qui s'impose dans les faits. Ils ne tenaient sans doute pas à indisposer le gouvernement fédéral, avec lequel ils entretenaient le plus souvent des relations amicales, et se plièrent même assez souvent aux exigences protocolaires d'Ottawa, mais personne n'était dupe des fictions juridiques, ni des ambiguïtés engendrées par la sourde tension entre l'État fédéral et le Québec. Aucun gouvernement ne tient à se voir contraint de prendre parti dans une controverse de ce genre, mais il arrive qu'il se commette : c'est ainsi que le ministre français de l'information déclarait, le 31 juillet 1967, que les ententes entre la France et le Québec avaient "la validité des traités" et que celui-ci jouissait "d'un début de personnalité internationale" ». J.-Y. MORIN, *loc. cit.*, note 19, p. 274.

C. LE POUVOIR DE MISE EN ŒUVRE

Même si la pratique politique et la jurisprudence semblent retenir un pouvoir fédéral exclusif dans la conclusion de traités, le mécanisme de mise en œuvre suppose une logique quelque peu différente. En vertu des principes de la souveraineté du Parlement et de la suprématie de la loi, l'exécutif ne peut pas créer du droit sans l'approbation du législatif⁶⁴. Le législatif doit mettre en vigueur les traités internationaux signés par l'exécutif pour créer des obligations en droit interne. La question est de savoir quels devront être les corps législatifs impliqués dans ce processus de mise en œuvre des traités internationaux. Appartient-il au gouvernement fédéral, qui seul a le pouvoir de conclure des traités, de les mettre en œuvre quel que soit le domaine ou bien les provinces sont-elles les entités politiques responsables de la mise en œuvre des traités dans leurs champs de compétence? C'est à cette question que le Comité judiciaire du Conseil privé a dû répondre dans l'*Affaire des conventions de travail* de 1937. Dans cet avis, le Comité judiciaire du Conseil privé avait à décider si le Parlement fédéral pouvait donner effet à des conventions internationales portant sur les relations de travail qui tombaient dans les champs de compétence provinciale. Le Comité judiciaire du Conseil privé décida que le mécanisme de la mise en œuvre législative devait suivre le partage des pouvoirs. Il énonça, en effet que :

Aux fins des articles 91 et 92, c'est-à-dire de la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, la législation en matière de traité n'existe pas comme telle. La répartition est fondée sur des catégories de sujets, et c'est la catégorie particulière de sujets faisant l'objet d'un traité qui déterminera le pouvoir législatif chargé de l'appliquer. Personne ne saurait douter que cette répartition soit une des conditions les plus essentielles, peut-être la plus essentielle entre toutes, du pacte interprovincial consacré par l'acte de l'Amérique Britannique du Nord. Si l'on considère seulement la situation du Bas-Canada, le Québec d'aujourd'hui, on peut dire que l'existence de sa jurisprudence distincte touchant et la propriété et les droits civils tient au respect rigoureux de son autonomie législative en pareille matière.⁶⁵

L'*Avis sur les conventions de travail* permet aux provinces, à défaut de pouvoir conclure des traités, de prévenir les empiètements du fédéral en empêchant la mise en œuvre du traité, si celui-ci ne répond pas à leurs attentes. Une conclusion opposée du Comité judiciaire du Conseil privé dans cet Avis aurait permis au pouvoir central, selon le professeur J.-Y. Morin, « d'empiéter à volonté sur les compétences des provinces, puisque le partage des compétences se serait évanoui devant les obligations encourues par le moyen d'accords bilatéraux ou de conventions multilatérales »⁶⁶.

64. J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 24, p. 107.

65. *Procureur général du Canada c. Le Procureur Général de l'Ontario*, [1937] A.C. 326, pp. 351-353 (c'est nous qui soulignons); Traduction du Rapport O'Connor : SÉNAT DU CANADA, *Rapport présenté en conformité d'une résolution du Sénat à l'honorable président du Sénat*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, Annexe 3, p. 181; cité dans J.-M. ARBOUR, *id.*, p. 109.

66. J.-Y. MORIN, *loc. cit.*, note 19, p. 208.

Les principes de *L'Avis des conventions de travail* ont été mis en doute dans un *obiter dictum* dans l'arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*⁶⁷ Le juge Laskin, dans cet arrêt, se demande si le fédéral n'aurait pas le pouvoir de mettre en œuvre un traité dans des matières de compétence provinciale. Le juge ne trouve pas nécessaire de répondre à cette question puisque la disposition attaquée n'en était pas une de mise en œuvre. Il émet l'opinion, par contre, qu'il pourrait être nécessaire de reconsidérer l'arrêt mais qu'il n'était pas nécessaire de le faire en l'occurrence⁶⁸. Le juge Laskin énonce, en effet qu'il « ne considère pas qu'il y ait, en l'espèce, exercice de la compétence relative à la mise en œuvre, en supposant que cette compétence existe »⁶⁹. Comme le professeur J.-Y. Morin le souligne, on « cherchera longuement dans la jurisprudence avant de trouver *obiter dictum* plus ambigu dans l'expression et clair dans l'intention »⁷⁰.

L'arrêt *Schneider*⁷¹ de la Cour suprême, plus récent en cette matière, cite, par ailleurs, avec approbation l'*Avis sur les conventions de travail* mais reprend en même temps l'affirmation du juge Laskin dans l'arrêt *MacDonald* lorsque la Cour dit que :

même en supposant que le Parlement a le pouvoir de légiférer pour mettre en œuvre un traité [...] à l'égard de matières qui [relèvent] de la compétence législative provinciale seulement, il faut que cela ressorte clairement du texte de la loi visant la mise en œuvre et ne soit pas l'objet de déduction.⁷²

Aussi étrange que cela puisse paraître la Cour suprême reprend dans cet arrêt les solutions opposées de l'*Avis des conventions de travail* et de l'arrêt *MacDonald*.

Bien qu'il soit atténué dans l'arrêt *MacDonald*, l'*Avis sur les conventions de travail* fait toujours autorité. La Cour précise bien, en effet, dans l'arrêt *Schneider*, que la prétention que le Parlement fédéral soit compétent pour mettre en œuvre un traité touchant des matières provinciales est : « questionable in the face of Lord Atkin's judgement on behalf of the Privy Council in *A.G. Can. v. A.G. Ont. et al.*, [1937] A.C. 326 »⁷³.

Remettre en question l'*Avis sur les conventions de travail* aurait le même impact qu'un amendement à la Constitution. Le Québec s'inquiète avec raison de cette nouvelle tendance judiciaire de la Cour suprême. Le pouvoir de mise en œuvre est d'une importance capitale pour le Québec; sans ce pouvoir, il n'aurait que peu d'influence dans les institutions multilatérales et dans le processus d'adhésion à des conventions multilatérales. En l'absence de cette compétence, la volonté du Québec n'aurait eu aucun impact dans la formulation des conventions et des engagements signés à Rio. Le pouvoir de mise en œuvre des provinces dans leurs champs de compétence oblige le gouvernement fédéral à coopérer avec les gouvernements provinciaux. Il permet un rapport de force fédéral-provincial plus équilibré dans le domaine des relations internationales.

67. *John A. MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134.

68. J.-Y. MORIN, *loc. cit.*, note 19, p. 223.

69. *John A. MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, *supra*, note 67, pp. 168-169 et 171; cité dans J.-Y. MORIN, *loc. cit.*, note 19, p. 223.

70. *Ibid.*

71. *Schneider c. The Queen*, (1983) 139 D.L.R. (3d) 417.

72. *Id.* p. 135; citant l'arrêt *John A. MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, *supra*, note 67; voir J.-Y. MORIN, *loc. cit.*, note 19, p. 224.

73. Voir : A.L.C. DE MESTRAL, « Treaty-Power and More on Rules and Obiter Dicta », (1983) 61 *R. du B. can.* 856; voir également : J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 24, p. 111, note 130.

Dans le cadre de négociations sous des matières provinciales, le gouvernement doit ainsi coopérer avec les provinces et accepter, dans plusieurs cas, une présence provinciale dans les délégations canadiennes, soit à titre de membre ou même parfois à titre de président ou vice-président de la délégation⁷⁴. Si les négociations portent sur des compétences fédérales, par contre, le gouvernement sera peu enclin à consulter les provinces. Il devient important dans cette mesure de déterminer si l'environnement est de compétence provinciale ou de compétence fédérale.

II. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

L'environnement n'est pas une matière énumérée aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷⁵. L'environnement n'était pas une préoccupation importante en 1867; on peut donc comprendre cet oubli des fondateurs. Le sujet de l'environnement touche à plusieurs secteurs d'activités. On peut ainsi l'incorporer à plusieurs autres matières qui sont de compétence provinciale ou fédérale. Le domaine de l'environnement devrait, en conséquence, suivre le partage des compétences fédérales-provinciales dans ces autres matières.

La conclusion logique du partage fédéral-provincial de l'environnement, par contre, ne fait pas l'unanimité. Certains croient que le fédéral devrait avoir un pouvoir exclusif dans ce domaine en vertu de son pouvoir résiduaire, du pouvoir d'urgence, ou encore par la théorie des dimensions nationales⁷⁶. Ainsi le juge Le Dain, alors qu'il était professeur, a traité de la possibilité de considérer comme un sujet unique et nouveau la lutte antipollution⁷⁷.

Le pouvoir résiduaire peut être écarté, selon le professeur G.-A. Beaudoin, comme fondement d'une compétence fédérale exclusive en matière environnementale parce que l'environnement ne constitue pas un agrégat de matières avec une unicité et spécificité nécessaire pour former un ensemble global⁷⁸. Le secteur de l'environnement touche à de nombreux secteurs d'activités et devrait, ainsi, suivre le partage des compétences liées à ces activités⁷⁹. Cette solution, selon plusieurs, s'impose dans un régime de type fédéral comme celui du Canada⁸⁰.

74. G.-A. BEAUDOIN, *op. cit.*, note 47, p. 571.

75. *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 31.

76. Voir P. ÉMOND, « The Case for a Greater Federal Role in the Environmental Field », (1972) *Osgoode Hall L. J.* 647; et voir aussi J. HANEBURY « Environmental Impact Assessment in the Canadian Federal System », (1991) 36 *McGill L.J.* 962 et T.H. STORM et P. FINKLE « Treaty Implementation : the Canadian Game Needs Australian Rules », (1993) 25 *Ottawa Law Review* 39.

77. G. LE DAIN, « Sir Lyman Duff and the Constitution », (1974) 12 *Osgoode Hall L.J.* 293.

78. G.-A. BEAUDOIN, *op. cit.*, note 47, p. 611.

79. *Ibid.*

80. Par ailleurs, le professeur Beaudoin a les commentaires suivant à faire au sujet des problèmes de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau : « une matière aussi diffuse et tentaculaire risque de détruire le jeu normal des articles 91 et 92 et de porter une atteinte très sérieuse à la dimension fédérale de la constitution ». Pour lui : « il vaut mieux que les ordres du pouvoir public légifèrent en la matière en se repliant sur les compétences que la constitution leur a reconnues ». Cette prise de position du professeur Beaudoin doit être complétée par celle des trois juges dissidents de l'arrêt *R. c. Crown Zellerbach Ltd*, [1988] 1 R.C.S. 401. Voir G.-A. BEAUDOIN, *Le partage des pouvoirs*, Ottawa, Les Éditions de l'Université d'Ottawa, 1983.

La solution de la compétence fédérale exclusive, en vertu de la théorie de la dimension nationale, en matière environnementale ne peut, cependant, être aussi facilement écartée. La théorie des dimensions nationales a reçu l'appui, récemment, de la Cour suprême dans l'arrêt *Crown Zellerback*⁸¹. Dans cette affaire, la Cour suprême devait se prononcer sur la constitutionnalité de la *Loi fédérale sur l'immersion des déchets en mer*⁸². L'article 4(1) de cette loi interdisait l'immersion de déchets en mer à moins d'avoir un permis du gouvernement fédéral. La mer était définie dans cette loi comme incluant les eaux intérieures, exception faite des eaux douces. L'article 4(1), malgré son empiètement sur des compétences provinciales, a été jugé valide en vertu de la théorie des dimensions nationales⁸³. Cependant, trois juges étaient dissidents (La Forest, Beetz et Lamer) parce que, selon eux, la théorie de la dimension nationale contrevenait aux principes du compromis fédéral. En effet, selon les juges :

Le contrôle de l'environnement ne peut légitimement être incorporé dans la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, en vertu des dimensions nationales. Toutes les activités physiques ont un effet quelconque sur l'environnement. Les réactions législatives possibles à ces activités visent un nombre important de pouvoirs législatifs énumérés, fédéraux et provinciaux. Attribuer le sujet général du contrôle de l'environnement au gouvernement fédéral aurait pour effet de dépouiller de son contenu la compétence législative provinciale et reviendrait à sacrifier les principes du fédéralisme enchâssés dans la Constitution. De plus, la pollution n'est pas un phénomène nouveau pas plus que bien des activités qui en sont les causes.⁸⁴

Le principe de la dimension nationale de *Crown Zellerback* n'a pas été repris par l'arrêt plus récent de la Cour suprême, *Friends of the Oldman River*⁸⁵. La Cour suprême se contente uniquement d'énoncer, dans cet arrêt, que le gouvernement fédéral a compétence en vertu de son pouvoir accessoire d'exiger une étude de l'impact environnemental avant d'accorder un permis pour la construction d'un barrage sur des eaux navigables (qui sont de compétence fédérale). La Cour ne se penche pas sur la question de la validité de la théorie de la dimension nationale; peut-être parce qu'elle éprouve certaines réticences envers cette théorie. L'arrêt *Crown Zellerback*, pourrait être somme toute un arrêt isolé dans le domaine de l'environnement. On ne peut que le souhaiter; parce que le fait d'accepter la théorie de la dimension nationale, comme le professeur Beaudoin le souligne, revient à « accepter l'avènement de l'État unitaire à plus ou moins court terme »⁸⁶.

L'arrêt *Oldman River*, même s'il ne reprend pas la théorie de la dimension nationale, empiète tout de même sur les compétences des provinces puisqu'il permet au gouvernement fédéral de demander une étude environnementale des pro-

81. Dans le cadre de l'exploitation de son entreprise de coupes de bois la compagnie Crown Zellerback Ltd avait procédé à l'immersion de résidus dans les eaux de la Beaver Cone, une zone située à l'intérieur de la province de la Colombie-Britannique. L'entreprise était accusée d'avoir enfreint l'article 4(1) de la *Loi sur les déchets en mer*. Voir l'arrêt *R. c. Crown Zellerback Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401.

82. L.C. 1974-75-76, chap. 55.

83. G.-A. BEAUDOIN, *op. cit.*, note 47, pp. 613-614.

84. *R. c. Crown Zellerback Ltd*, *supra*, note 81, p. 404.

85. *Friends of the Oldman River Soc. c. Canada (ministre du Transport)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

86. Voir G.-A. BEAUDOIN, « La protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel », (1977) 23 *McGill L.J.* 210, cité dans P. BRUN, « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », *loc. cit.*, note 17, p. 206.

jets provinciaux de gestion de leurs ressources dans la mesure où une compétence du gouvernement fédéral est touchée. Ainsi, le gouvernement fédéral a pu exiger récemment une étude de l'impact environnemental du projet québécois d'hydro-électricité de la Grande-baleine.

Le gouvernement fédéral pourrait, de plus, invoquer, selon plusieurs auteurs⁸⁷, de façon exceptionnelle, une situation d'urgence pour intervenir en matière de protection de l'environnement. Par exemple, si une crise survenait suite à un type de pollution particulièrement dangereux, le fédéral pourrait alors justifier son intervention. On peut en effet imaginer que si la Cour suprême a considéré dans le passé un taux élevé d'inflation⁸⁸ suffisamment grave pour justifier l'utilisation du pouvoir d'urgence fédéral, alors une catastrophe écologique pourrait également être considérée comme un problème urgent.

Quoi qu'il en soit, si la solution unitaire est rejetée, à l'exception du pouvoir limité d'urgence, il faut conclure que le domaine de l'environnement suit le partage des compétences. C'est cette solution qui est prônée par la plupart des auteurs de doctrines⁸⁹ et par une jurisprudence constante⁹⁰ sauf l'arrêt *Crown Zellerbach*.

La compétence provinciale en matière d'environnement peut se faire sous plusieurs rubriques de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Parmi les plus importantes, on retrouve la propriété et les droits civils de 92(13), la gestion des ressources des articles 92A (1), 92(5), 92(13), 92(16) et 109, et les affaires municipales de l'article 92(8).

La compétence fédérale, de son côté, peut reposer sur plusieurs rubriques de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les plus importantes sont les compétences sur la pêche de 91(12)⁹¹, le droit criminel et pénal de 91(27), les autochtones et les terres réservées aux autochtones de 91(24), les entreprises fédérales de 91(2), le pouvoir de taxation de 91(3) et le pouvoir de dépenser des articles 91(1a), 91(3) et 102. La compétence pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement peut être invoquée, de plus, dans les champs non énumérés qui ne sont pas de nature purement locale ou privée.

L'environnement étant une compétence partagée, il faut conclure que les conventions signées à Rio sont de domaine à la fois fédéral et provincial. Le pouvoir sur les ressources naturelles obligerait à lui seul, en effet, une consultation des provinces puisqu'il est touché par les conventions sur la biodiversité et sur les changements climatiques. La mise en vigueur des conventions ne peut donc être assurée uniquement par le gouvernement fédéral.

Le partage des compétences dans la mise en œuvre des traités et dans le domaine de l'environnement sont les facteurs déterminants qui expliquent la consultation des provinces par le gouvernement fédéral. Il est clair que si l'environne-

87. *Ibid.*

88. *Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

89. P. BRUN, *loc. cit.*, note 17, p. 225.

90. Notamment dans l'arrêt *Inter-Provincial cooperatives Ltd. c. R*, *supra*, note 52, (Dryden Chemicals) où la Cour suprême avait soutenu que la pollution interprovinciale devait être abordée de la même façon que le commerce interprovincial. Voir P. BRUN, *id.*, p. 197.

91. La Cour suprême a, en effet, énoncé dans l'arrêt *R. c. Fowler* que le gouvernement fédéral pouvait légiférer en matière de pollution dans le cadre de la protection des pêcheries en vertu de l'article 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Voir *R. c. Fowler*, [1980] 2 R.C.S. 213, cité dans P. BRUN, *id.*, p. 211.

ment était de compétence fédérale exclusive, cette consultation n'aurait jamais eu lieu. Pourtant, on ne peut sous-estimer l'importance des arrêts *MacDonald* et *Crown Zellerbach* qui paraissent remettre en question le pouvoir des provinces de mise en œuvre et leurs compétences en matière d'environnement. Ces deux arrêts ont affaibli le rapport de force des provinces envers le fédéral et ont ainsi réduit la nécessité de consultation lors de négociations telles que celles du Sommet de Rio. C'est dans cette optique qu'il faut comprendre la situation du Québec avant le Sommet Planète-Terre de Rio. Le Québec n'avait pas un pouvoir reconnu de signer des traités internationaux, sa compétence de mise en œuvre était remise en question et ses pouvoirs affaiblis en matière d'environnement. Le rapport de force favorisait clairement le gouvernement fédéral. Malgré cet avantage, le gouvernement fédéral, il faut le remarquer, a tout de même jugé opportun de consulter les provinces avant, pendant et après Rio.

III. LA PARTICIPATION DES PROVINCES AVANT ET PENDANT LE SOMMET DE RIO

Le Canada tient, dans ses politiques environnementales, à donner l'exemple aux autres nations. Dans cette mesure, le Canada entend non seulement mettre en application les Conventions sur la diversité biologique et sur les changements climatiques, la Déclaration sur les forêts, la Déclaration de Rio et l'Agenda 21 signés à Rio mais il veut même dépasser les objectifs à atteindre énoncés dans ces documents. De façon générale, on doit admettre que le Canada pourrait respecter les engagements pris à Rio sans même à avoir à apporter des changements dans ses politiques et lois environnementales, mais ce n'est pas ce que le Canada a choisi comme option⁹². Pour le Canada, les engagements ont été, somme toute, très timides, et en deçà de ce qu'il recherchait. Le Canada veut démontrer que beaucoup plus peut être fait. Mais, pour ce faire, étant donné le pouvoir de mise en œuvre et la compétence partagée dans le domaine de l'environnement, le Canada se voit contraint de consulter et de négocier avec les provinces pour atteindre une stratégie unique et cohérente en matière de développement durable.

Les provinces ne refusent pas réellement les objectifs poursuivis par le gouvernement fédéral en matière de développement durable mais s'inquiètent plutôt des moyens pour atteindre ces objectifs : le Sommet de Rio ne doit pas être pour le gouvernement fédéral, l'occasion de s'immiscer dans des champs de compétence qui ne lui sont pas attribués. Cette retenue du gouvernement fédéral vise non seulement à assurer le respect du partage des compétences dans un fédéralisme équilibré mais vise également à ce que l'ordre de gouvernement le plus apte à répondre à un problème environnemental soit en mesure de le faire⁹³. Étant donné la division des pouvoirs, on peut aisément comprendre qu'il appartient davantage aux gouvernements provinciaux d'assurer une saine exploitation de leurs ressources qu'il appartient au gouvernement fédéral de le faire. De plus, les problèmes

92. RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT (CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA), *Un partenariat à l'échelle de la planète : Le Canada et les conventions de la Conférence des Nations Unies sur le développement (CNUED)*, op. cit., note 5, p. 29.

93. Cette approche dite de « subsidiarité » est au cœur de la construction européenne depuis le traité de Maastricht des 9, 10 et 11 décembre 1991 (article 3b). Ce principe était apparu dans le cadre du traité européen dit Acte unique du 18 février 1986 en matière d'environnement (article 130 R §4).

environnementaux sont souvent soulevés dans les assemblées municipales qui sont de compétence constitutionnelle provinciale.

C'est dans cette perspective que les provinces étaient appelées à coopérer à l'élaboration et à la mise en application des accords de Rio. Chaque convention ou document a suivi un processus particulier; mais en général, on peut dire que les provinces, dans tous les cas, ont été consultées avant, pendant et après Rio.

A. LA PARTICIPATION DES PROVINCES À L'INTÉRIEUR DES MÉCANISMES DE COORDINATION CANADIENS

La participation du Québec à la préparation canadienne de la conférence de Rio devait être basée en théorie uniquement sur les mécanismes de coordination du partenariat fédéral-provincial, mais en pratique le Québec a estimé nécessaire de développer en plus, une démarche qui lui était propre. La stratégie du gouvernement fédéral était axée sur la participation des provinces et territoires dans le cadre de la préparation interne des positions canadiennes pour les négociations.

L'approche de la préparation fédérale aux négociations insistait sur la consultation de différents intervenants⁹⁴. Les travaux préparatoires pour le Sommet de la Terre ont été coordonnés et négociés ainsi, par le Secrétariat national, de concert avec Environnement Canada, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada (AECEC) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Des regroupements de différents milieux ont participé aux travaux préparatoires: vingt ministères fédéraux, une trentaine d'organisations non gouvernementales (ONG), des représentants de différents groupes d'intérêts et tous les paliers de gouvernement⁹⁵.

L'instrument général de coopération a été, avant Rio, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME)⁹⁶ qui cherchait à coordonner les stratégies de négociations dans les matières touchant la biodiversité, les changements climatiques, les forêts et de façon plus générale, le développement durable. Le CCME envoyait un représentant qui était invité à toutes les réunions et discussions du processus d'élaboration de la position canadienne dans les négociations des engagements de Rio.

Dans le cas de la *Convention sur la diversité biologique*, le Canada a établi, en 1991, un mécanisme de coordination national spécifique en créant le Groupe consultatif de la Convention sur la biodiversité (GCCB)⁹⁷ qui regroupait les provinces, les territoires, l'industrie, des groupes volontaires, la jeunesse et des

94. Par exemple, le partenariat qui a été nécessaire pour l'élaboration du *Plan vert pour un environnement sain*. Voir : ENVIRONNEMENT CANADA, *Le Plan vert du Canada*, op. cit., note 6, p. 7.

95. RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT (CHAMBRE DES COMMUNES CANADA), *Un partenariat à l'échelle de la planète : le Canada et les conventions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED)*, op. cit., note 5, p. 6.

96. Avant le processus du Sommet de Rio, le Canada avait établi dans son *Plan vert pour un environnement sain* des mécanismes de coordination fédérale-provinciale, tel que le CCME, qui devait assurer une politique nationale de développement durable. Les mécanismes de coordination utilisés pour le Plan vert ont également servi lors de la préparation de la conférence de Rio pour consulter l'opinion des provinces. Voir : ENVIRONNEMENT CANADA, *Le plan vert du Canada en bref : un résumé du Plan vert du Canada pour un environnement sain*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1990, p. 22.

97. De ce regroupement est né, plus tard, après le Sommet, le Groupe de Travail fédéral-provincial sur la Convention sur la diversité biologique.

groupes autochtones. Le Canada a choisi, au sein de la délégation canadienne à Rio et aux négociations antérieures à Rio, des membres de ce groupe consultatif. Un représentant des provinces a été inclus dans la délégation. Les provinces se sont entendues pour déléguer un représentant de la Saskatchewan pour défendre leurs intérêts⁹⁸. Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux des parcs, de la faune et de l'environnement se sont rencontrés, le 25 novembre 1992, pour donner leur appui à la Convention et ainsi permettre la ratification par le Canada de l'accord, le 4 décembre 1992⁹⁹.

La *Convention-cadre sur les changements climatiques* a suivi sensiblement le même processus que la *Convention sur la diversité biologique*. Un Comité consultatif provincial-territorial sur les changements climatiques (CCPT) et un Comité consultatif de la Convention sur les changements climatiques (CCCCC) ont été créés pour orienter la position du Canada durant les négociations internationales. Le CCCCC était un organe consultatif d'intervenants non gouvernementaux tandis que le CCPT regroupait les gouvernements provinciaux et territoriaux. Certains membres de ces groupes consultatifs ont été choisis par la délégation canadienne lors des différentes rencontres de négociations. Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement du Canada ont appuyé à la suite de plusieurs consultations, en septembre et novembre 1992, la ratification de la Convention par le Canada. Le gouvernement fédéral ratifiait définitivement l'accord, le 4 décembre 1992¹⁰⁰.

La Déclaration de principes sur les forêts, n'ayant pu aboutir à une convention, a tout de même fait l'objet de négociations fédérales-provinciales. Les provinces ont été consultées par le biais du Comité canadien des ministres des forêts (CCMF). Le CCMF avait cherché à dégager depuis le rapport Brundtland un consensus sur les grands principes de l'aménagement forestier. Une convention définitive n'ayant pu être négociée, l'apport des provinces n'a pu être que marginal étant donné les principes très généraux élaborés dans la déclaration¹⁰¹. Quoi qu'il en soit, le Canada continue à défendre l'idée d'une convention sur les forêts; les provinces seront donc amenées à y participer dans l'éventualité d'un tel accord.

L'Agenda 21 et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, par leur caractère non obligatoire, n'engagent que très peu les provinces. Dans cette mesure, il n'a pas été nécessaire de créer des groupes consultatifs spéciaux. L'Agenda 21 et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ont, cependant, pu faire l'objet de discussions au sein du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) et dans la mesure où ils touchaient certains domaines dans d'autres conseils fédéraux-provinciaux. Plusieurs autres conseils fédéraux-provinciaux existent, notamment : la Conférence des ministres responsables de la Faune du Canada, le Conseil fédéral-provincial des Parcs,

98. Entrevue avec John Herity, directeur des deux groupes consultatifs sur la biodiversité, Hull, février 1994.

99. ENVIRONNEMENT CANADA (BUREAU DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE), *Convention mondiale sur la diversité biologique : fiche d'information*, op. cit., note 9, p. 3.

100. ENVIRONNEMENT CANADA, *Le Rapport national du Canada sur les changements climatiques : Mesures en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1994, pp. 36-37.

101. FORÊTS CANADA, *L'état des Forêts au Canada 1992 : troisième rapport au Parlement*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1992.

le Conseil canadien des ministres des Forêts, la Conférence fédérale-provinciale des ministres de l'Agriculture et le Conseil canadien des ministres de l'Énergie¹⁰². Dans la mesure où ces domaines spécifiques seraient touchés par les politiques de l'Agenda 21 ou de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, une province pourrait soulever sa compétence dans le cadre de ces réunions intergouvernementales. Étant donné les principes généraux et non contraignants de ces documents, le gouvernement fédéral n'a pas cru nécessaire de créer des comités additionnels de coopération fédérale-provinciale à ceux existants. De toute façon, le gouvernement fédéral ne peut que suggérer d'adopter une position commune dans ces domaines mais le non-respect d'une telle position n'entraîne pour le Canada aucune conséquence juridique internationale.

B. LA DÉMARCHE SPÉCIFIQUE DU QUÉBEC

Le Québec devait participer, en théorie, activement au processus d'élaboration de la politique nationale. En pratique, cependant, le Québec n'envoyait pas de représentants au Conseil canadien des ministres de l'Environnement¹⁰³; il était, de fait, consulté de façon informelle par les ministres ou les directeurs impliqués dans le processus de l'élaboration de la stratégie de négociation¹⁰⁴.

Durant la préparation et les négociations internes à la conférence de Rio, le Québec a poursuivi sa propre démarche en dehors des mécanismes de coordination offerts par le gouvernement fédéral. Il a mis sur pied un comité interministériel pour la CNUED. Ce comité a élaboré les politiques et les positions du Québec vis-à-vis l'Agenda 21 et surtout face aux Conventions sur la biodiversité et sur les changements climatiques.

Lors des travaux préparatoires¹⁰⁵ pour la Conférence de Rio et pour les deux Conventions, le Québec a participé activement, cependant, à la dernière session de négociations¹⁰⁶. Il a envoyé des représentants sur place qui ont fait partie de la délégation canadienne¹⁰⁷. Pour la Convention sur la biodiversité, le Québec recevait

102. ENVIRONNEMENT CANADA, *Rapport national du Canada : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Brésil, juin 1992)*, Hull, Approvisionnements et Services, 1991, p. 62.

103. Entretien avec John Herity. Voir sur le rôle du Conseil canadien de l'environnement : ENVIRONNEMENT CANADA, *Rapport national du Canada : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Brésil, juin 1992)*, op. cit., note 102, p. 61.

104. Entretien avec John Herity, Hull, février 1994.

105. Appelé « PREPCOM » — pour la CNUED il y a eu quatre réunions de travail tenues respectivement à Nairobi, deux fois à Genève et la dernière à New York. Pour la Convention sur la biodiversité, il y a eu une rencontre à Madrid, une à Genève et les trois autres à Nairobi. Pour la Convention sur les changements climatiques, les séances eurent lieu à Nairobi, Virginia, Genève et New York.

106. Le Québec a envoyé plus précisément deux observateurs pour la *Convention sur la diversité biologique*, Jacques Lacroix et Pierre Bélanger, au sein de la délégation canadienne à la rencontre de Nairobi du 20 mai 1992 (la dernière avant Rio). Selon le directeur des deux groupes consultatifs de la convention, John Herity, les observateurs jouaient pratiquement le même rôle que des membres à part entière; entrevue avec John Herity, Hull, février 1994.

107. Ces renseignements ont été fournis par monsieur Pierre Bélanger lors d'une entrevue téléphonique tenue le 16 février 1994; monsieur Pierre Bélanger était un des observateurs et représentants du Québec.

le projet de convention après chaque séance de négociation et pouvait ainsi en faire l'analyse et faire connaître sa position sur les modifications apportées. Pour la Convention sur les changements climatiques, les représentants eurent moins accès aux informations sur les négociations. Le Québec a été relativement satisfait, en général, de la dernière ronde de négociations de la CNUED. Les représentants du Québec avaient accès à tous les documents (la consultation se faisait, toutefois, sur place, sans possibilité de transmettre les documents à leurs supérieurs au Québec).

IV. LA PARTICIPATION DES PROVINCES À LA MISE EN APPLICATION DES ENGAGEMENTS DE RIO

A. LA RATIFICATION PAR DÉCRET DU QUÉBEC

Le gouvernement du Québec s'est doté, comme plusieurs autres provinces¹⁰⁸, d'une direction chargée des dossiers internationaux pour s'assurer d'une liaison avec le ministère des Affaires extérieures du Canada et pour coordonner les activités internationales de la province. Un ministère des Affaires intergouvernementales a été créé au Québec en 1967, devenu en 1984, le ministère des Relations intergouvernementales et depuis 1988, le ministère des Affaires internationales. Celui-ci a comme mandat de planifier et de diriger les activités étrangères du gouvernement, d'élaborer et de mettre en œuvre une politique des affaires internationales favorisant l'influence et le développement du Québec.

La *Loi sur le ministère des Affaires internationales*¹⁰⁹ confie au ministre la responsabilité, premièrement, de recommander la ratification des traités et accords internationaux négociés par le Canada dans les domaines de compétence constitutionnelle du Québec¹¹⁰ et lui donne, deuxièmement, la responsabilité de mise en œuvre des ententes internationales négociées par le Québec lui-même¹¹¹. L'entente, pour être valide, doit respecter deux conditions : être signée par le ministre et être approuvée par décret du gouvernement¹¹².

Cette démarche a été celle qui a été suivie pour la Conférence de Rio. Après avoir signé les conventions, le gouvernement fédéral a convoqué, pour chacune des conventions, une rencontre fédérale-provinciale¹¹³ pour s'assurer de la collaboration de toutes les provinces à la mise en œuvre de la *Convention sur la diversité biologique* et de la *Convention sur les changements climatiques*. Les provinces se sont engagées lors de ces rencontres à assurer la mise en œuvre des deux

108. En Ontario, c'est le ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie. En Alberta, un ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales a été créé en 1972. En Colombie-Britannique, c'est une division du Cabinet du premier ministre qui assure la direction des relations intergouvernementales et internationales.

109. L.R.Q., c. M-21.1

110. Voir D. TURP, « Le comité permanent fédéral-provincial-territorial des droits de la personne et sa participation à la mise en œuvre des traités », (1984-85) *Canadian Yearbook on Human Rights* 133.

111. Le Québec a signé, depuis 1964, plus de 300 ententes internationales dans les domaines notamment, de l'éducation, de la culture, de la coopération scientifique, de la sécurité sociale, de la justice sociale et de l'environnement. Voir J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 47, p. 105.

112. *Loi sur le ministère des Affaires internationales*, précité, note 109, art. 20.

113. Réunion dans le cas de la *Convention sur la biodiversité* qui a eu lieu à Aylmer (Qué.) le 25 novembre 1992.

conventions et ont appuyé, du même coup, la ratification des conventions par le premier ministre.

Le Québec a émis deux décrets, le 25 novembre 1992, pour « ratifier »¹¹⁴ la *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique*¹¹⁵ et la *Convention des Nations Unies sur les changements climatiques*¹¹⁶. Le fondement juridique de ces décrets est l'article 17 de la *Loi sur les Affaires internationales*¹¹⁷. Celui-ci indique, en effet que :

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

Étant entendu que le contenu des Conventions sur la diversité biologique et sur les changements climatiques relevait de la compétence constitutionnelle du Québec, le ministre des Affaires internationales a recommandé au gouvernement la « ratification »¹¹⁸ des traités. Sur cette proposition, le gouvernement du Québec s'est déclaré lié et a affirmé sa responsabilité quant à la mise en œuvre des Conventions sur la diversité biologique et sur les changements climatiques sur son territoire. Le gouvernement québécois a pris le soin, cependant, d'ajouter dans les décrets qu'il tient à définir, face aux conventions ratifiées, ses propres politiques, stratégies et programmes et qu'il désire, également, fixer son propre échéancier.

Mais au-delà de l'engagement du Québec, le décret permet également la ratification des conventions par le gouvernement fédéral. Par l'adoption d'un décret, le Québec pose un geste qui autorise le gouvernement fédéral à ratifier la convention. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement fédéral a fait quelques jours plus tard, le 4 décembre 1992, respectant ainsi son engagement de ratifier les conventions de Rio avant la fin de l'année.

114. Dans le cas des traités internationaux du Canada, l'expression n'est pas des plus heureuses puisque l'expression « ratifier » implique que le gouvernement ratifiant est lui-même négociateur de l'entente; ce qui n'est pas le cas puisque le Québec ratifie un accord conclu par le Canada. Voir L. BERGERON, « Le rôle du gouvernement du Québec dans la mise en œuvre du droit international des droits de la personne », (1985) 2 R.Q.D.I. 260.

115. *Décret 1668-92*, (1992) 124 G.O. II, 7230. Le décret de la convention sur la diversité biologique (étant donné que la « convention relève, par son contenu, de la compétence constitutionnelle du Québec ») déclare que « le gouvernement adhère aux principes et aux objectifs de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique et s'y déclare lié étant entendu que : le gouvernement du Québec affirme sa responsabilité quant à la mise en œuvre sur son territoire de cette convention et, qu'en conséquence, en tenant compte de ses compétences, il définit ses propres politiques, stratégies et programmes, étant donné les engagements qui devraient être assumés par ses partenaires canadiens; le gouvernement du Québec affirme auprès des autres gouvernements, en particulier le gouvernement fédéral, son intention de procéder conformément à des priorités qui lui sont propres; le gouvernement du Québec sera partie prenante aux discussions nationales et internationales de façon à veiller à ce que les préoccupations et les politiques québécoises soient prises en compte lors de discussions sur la mise en œuvre de la Convention ainsi qu'à l'égard de tout nouvel engagement que le Canada se proposerait de promouvoir au plan international [...] ».

116. *Décret 1669-92*, (1992) 124 G.O. II, 7230. Le décret sur la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques est au même effet que le décret de la Convention sur la diversité biologique; il reprend d'ailleurs presque mot pour mot le décret sur la Convention sur la diversité biologique ratifié le même jour.

117. L. BERGERON, *loc. cit.*, note 114, p. 260.

118. Voir *supra*, note 114.

Le décret, bien qu'il n'ait pas d'autorité en droit international, constitue néanmoins une obligation de moyens de respecter les dispositions de la Convention¹¹⁹. Sur le plan international, les effets juridiques sont restreints, le Québec n'étant pas signataire des conventions, son engagement découle d'un geste librement consenti et ne fournit aucune autorité directe aux parties signataires sur le comportement de l'État québécois. Ces décrets constituent néanmoins des engagements politiques de portée internationale.

B. LA MISE EN APPLICATION LÉGISLATIVE ADDITIONNELLE

Bien que le Canada respecte déjà les obligations minimales des Conventions sur la diversité biologique et sur les changements climatiques, il entend tout de même dépasser ces objectifs modestes par des modifications législatives additionnelles¹²⁰. Dans les domaines non seulement de la biodiversité et des changements climatiques mais également dans le secteur des forêts et dans le cadre de son Plan vert, le Canada entend apporter des stratégies nationales qui s'engagent dans la « voie de Rio ». Le Québec, ayant ratifié par décret les conventions sur la diversité biologique et sur les changements climatiques, se voit quelque peu obligé politiquement de participer aux stratégies nationales dans ces deux domaines (bien qu'il ne s'engage pas à les adopter d'avance et se réserve le droit de refuser les stratégies qu'il jugerait contraire à ses intérêts)¹²¹. Pour les autres documents, la Déclaration de principes sur les forêts, la Déclaration de Rio et l'Agenda 21, le Québec ne s'étant pas engagé formellement est libre de coopérer avec le gouvernement fédéral s'il le juge dans son intérêt.

Dans le cadre de la *Convention sur la diversité biologique*¹²², le gouvernement provincial est appelé à coopérer au sein du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité. Ce groupe est né après Rio pour mettre en œuvre la *Convention sur la diversité biologique*¹²³. Il inclut des représentants de chaque province et territoire, et plusieurs représentants du fédéral. Chacun des gouvernements doit coordonner l'apport de son gouvernement à la stratégie cana-

119. L. BERGERON, *op. cit.*, note 114, p. 261.

120. RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT (CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA), *Un partenariat à l'échelle de la planète : Le Canada et les conventions de la Conférence des Nations Unies sur le développement (CNUED)*, *op. cit.*, note 5, p. 29.

121. Bien que le gouvernement du Québec dans les décrets de « ratification » indique qu'il a l'intention de présenter, selon ses priorités, « ses propres politiques, stratégies et programmes », il affirme ensuite qu'il entend que le Québec soit « partie prenante aux discussions nationales [...] de façon à veiller à ce que les préoccupations et politiques québécoises soient prises en compte lors de discussions sur la mise en œuvre de la Convention [...] ». Ce dernier énoncé démontre bien que le Québec entend participer aux stratégies nationales de mise en œuvre des conventions. Le fait qu'il participe aux stratégies ne veut pas dire, pour autant, qu'il les adoptera. Le gouvernement du Québec pourrait, ainsi, décider de ne pas adopter une stratégie nationale à laquelle il a participé si elle va à l'encontre de ses intérêts. C'est d'ailleurs ce que le Québec a choisi de faire pour la stratégie nationale forestière en n'adoptant pas l'accord canadien sur les forêts. Voir *Décret 1668-92*, *supra*, note 115, p. 7230; et voir également Forêts Canada, *L'état des Forêts au Canada 1992 : troisième rapport au Parlement*, *op. cit.*, note 101, p. 16.

122. En vigueur depuis le 29 décembre 1992.

123. Le Groupe fédéral-provincial-territorial a été retiré, après Rio, de son ancien regroupement, le GCCB (Groupe consultatif sur la Convention sur la biodiversité). Le GCCB, aujourd'hui, ne regroupe que des intervenants non gouvernementaux.

dienne sur la biodiversité. Le Groupe de travail est le principal responsable de l'établissement de cette stratégie nationale¹²⁴. Les provinces ont un grand rôle à jouer étant donné leur compétence dans la gestion des ressources naturelles. La stratégie canadienne doit être présentée, après études et discussions, en novembre 1994.

La stratégie nationale pour la *Convention-cadre sur les changements climatiques* suit un processus analogue de coordination fédérale-provinciale. Depuis la rencontre de Rio, un mécanisme national de coordination des questions atmosphériques a remplacé le comité consultatif provincial-territorial sur les changements climatiques (CCPT) et le Comité consultatif (d'intervenants non gouvernementaux) de la Convention sur les changements climatiques (CCCCC). Ce mécanisme de coordination nationale des questions atmosphériques a comme tâche, notamment, de mettre en vigueur l'Entente-cadre sur la gestion de l'environnement signée entre les gouvernements provinciaux, fédéral et territoriaux lors d'une réunion conjointe des ministres de l'Environnement et de l'Énergie en novembre 1993¹²⁵.

La Déclaration de principes sur les forêts, bien que non contraignante, a fait l'objet de discussions sur une stratégie nationale des forêts. Cette stratégie vise à appliquer les principes forestiers de la CNUED par l'intermédiaire de plans d'actions spécifiques¹²⁶. Ces plans d'actions ont abouti à un Accord canadien sur les forêts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le Québec a été consulté dans l'élaboration de cet accord mais ne l'a pas endossé. Le Québec n'était aucunement contraint d'accepter cet accord en vertu du droit national ou international. Il pouvait juger dans son intérêt de ne pas ratifier cette entente fédérale-provinciale, tout en ne contrevenant pas à la Déclaration de principes sur les forêts.

L'Agenda 21 et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement n'ont pas fait l'objet de mécanismes de coordination aussi institutionnalisés que les Conventions sur la diversité biologique et sur les changements climatiques; ce qui ne veut pas dire qu'ils ont été ignorés dans la politique environnementale nationale. Le Canada a, en effet, l'intention d'incorporer les principes de ces deux documents dans son Plan vert pour un environnement sain. Le Plan vert du Canada (qui date d'avant le Sommet de Rio) se veut un plan d'actions coordonné entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Ce plan est donc élaboré et mis en vigueur, conjointement, par le fédéral et les provinces. Le forum le plus utile dans cette tâche de coordination est le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME)¹²⁷.

Les principes de l'Agenda 21 et de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement sont aussi présents dans les discussions des Tables

124. ENVIRONNEMENT CANADA (BUREAU DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE), *Stratégie canadienne sur la biodiversité : relever le défi de la convention sur la diversité biologique*, Hull, Approvisionnements et Services, 1^{er} septembre 1993, p. 2.

125. ENVIRONNEMENT CANADA, *Le Rapport national du Canada sur les changements climatiques : Mesures en vertu de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, op. cit., note 100, pp. 36-37.

126. FORÊTS CANADA, *L'état des Forêts au Canada 1992 : troisième rapport au Parlement*, op. cit., note 101, p. 69.

127. ENVIRONNEMENT CANADA, *Le plan vert du Canada en bref : un résumé du Plan vert du Canada pour un environnement sain*, op. cit., note 6, p. 22.

rondes provinciales et fédérale. Ces Tables rondes sont des forums de discussion entre le gouvernement, les entreprises, les syndicats, les milieux universitaires, les groupes autochtones et les groupes environnementaux sur les questions de l'environnement et de l'économie. Un Groupe de travail de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a d'ailleurs comme mission de s'assurer du suivi des engagements pris à Rio. Ce Groupe de travail a déposé, lors de la réunion nationale des intervenants, un document qui annonce les engagements pris à Rio par le Canada et les lacunes dans la mise en œuvre de ces engagements¹²⁸. Des tables rondes provinciales ayant des objectifs semblables existent également dans chacune des provinces¹²⁹.

CONCLUSION

L'élaboration et la mise en application des engagements de Rio confirment la nécessité d'une collaboration fédérale-provinciale étroite dans un système fédéral comme celui du Canada. D'un côté, le gouvernement fédéral avait le pouvoir de conclure des traités internationaux; de l'autre, les provinces possédaient le pouvoir de mise en œuvre, dans leurs champs de compétence, des accords conclus par le Canada. Les provinces n'accepteraient pas d'être liées par des conventions sans avoir participé à leurs négociations. Dans cette mesure la coopération entre le provincial et le fédéral était nécessaire à Rio.

La coopération fédérale-provinciale est non seulement importante d'un point de vue constitutionnel mais est également souhaitable de façon pratique dans un domaine comme celui de l'environnement. Cette collaboration fédérale-provinciale en matière d'environnement est rendue nécessaire par deux éléments : d'une part, les problèmes environnementaux dépassent souvent les frontières provinciales, d'autre part, les solutions aux problèmes environnementaux doivent suivre une division des pouvoirs de façon à ce que le niveau de gouvernement le plus apte à répondre à un problème environnemental soit en mesure de le faire. Les ordres gouvernementaux les plus aptes à répondre à ces problèmes sont souvent les provinces à cause de leurs compétences plus spécifiques et mieux localisées dans les matières touchant l'environnement.

Ces deux réalités environnementales, quelque peu opposées, peuvent être réconciliées uniquement par une coopération étroite entre les provinces et le gouvernement fédéral. Ce processus de coopération doit être fondé sur un équilibre des compétences de façon à assurer une plus grande efficacité dans l'élaboration et la mise en application de politiques environnementales à travers le pays. Une contribution internationale positive du Canada en matière d'environnement peut être difficile à envisager si le pays n'arrive pas à aboutir préalablement à un consensus national. Il est difficile de prétendre, de façon sérieuse, que le processus de coopération fédérale-provinciale, provoqué par la division des pouvoirs, empêche de résoudre les problèmes environnementaux.

Malgré tout, si le gouvernement fédéral se fie aux jugements plus récents de la Cour suprême dans les arrêts *MacDonald* et *Crown Zellerbach*, le

128. R. DOERING, « Les tables rondes canadiennes sur l'environnement et l'économie : leur historique, leur organisation, leur rôle », *Document de travail 14 de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*, Ottawa, mars 1993, 9.

129. La Table ronde québécoise est présidée par Pierre-Marc Johnson.

fédéral aurait pu, tout aussi bien, éviter ce processus de coopération fédérale-provinciale. Les décisions de la Cour dans ces arrêts menacent l'équilibre constitutionnel du fédéralisme pratiqué depuis 1867. Le gouvernement fédéral, bien qu'il ait décidé, pour l'instant, de continuer le processus coopératif en matière d'environnement et de relations internationales, se voit conférer des pouvoirs disproportionnés dans ces matières par les arrêts *Crown Zellerbach* et *MacDonald* de la Cour suprême. S'ils n'ont pas détruit le processus coopératif, ces jugements ont, du moins, déséquilibré le rapport de force entre les gouvernements fédéral et provinciaux. D'un processus de co-décisions fédérales-provinciales en matière d'environnement et des relations internationales, le mécanisme risque de s'acheminer uniquement vers un processus de consultation des provinces.

Cette tendance jurisprudentielle est dangereuse pour le respect du partage des compétences et le maintien d'un fédéralisme équilibré. Si cette asymétrie des pouvoirs du gouvernement fédéral s'accroît, une intervention politique deviendra nécessaire pour amender la Constitution et rétablir cet équilibre essentiel du fédéralisme. Deux solutions deviennent alors possibles : prévoir spécifiquement un partage des compétences en matière environnementale et des relations internationales ou encore s'assurer que la composition de la Cour suprême reflète mieux les préoccupations des provinces en matière de partage des compétences¹³⁰.

Malgré quelques difficultés rencontrées, le Canada a rapidement rempli les obligations découlant du Sommet de Rio. Le Canada était, en effet, l'un des premiers grands pays à ratifier les accords et l'un de ceux qui a le plus respecté l'esprit des engagements de Rio. Le Canada ne s'est pas contenté uniquement de répondre aux obligations minimales des accords de Rio; le Canada a surpassé les obligations des conventions et continue d'apporter des modifications législatives pour mieux promouvoir le développement durable dans ses politiques environnementales.

Le Québec, dans ce processus, a coopéré à plusieurs étapes dans l'élaboration et la mise en vigueur des accords et a d'ailleurs apporté plusieurs éléments positifs aux négociations notamment par sa contribution importante aux négociations de la *Convention sur la diversité biologique*. L'apport du Québec dépendait d'une part de l'importance que le gouvernement du Québec attribuait au sujet négocié et d'autre part à la volonté du gouvernement fédéral de prêter oreille aux préoccupations et suggestions du Québec¹³¹.

De plusieurs façons, la coopération fédérale-provinciale nécessaire aux engagements de Rio s'apparente au type de coopération internationale requise pour les accords du Sommet de Rio. Dans un cas, comme dans l'autre, l'absence de consensus ne fait qu'affaiblir cette coopération. Les problèmes de l'environnement exigent une collaboration étroite entre les pays du Nord et du Sud pour en arriver à un compromis acceptable pour toutes les parties. De la même façon, au Canada, le partage des compétences oblige les gouvernements territoriaux, provinciaux et fédéral à en arriver à une solution acceptable pour chaque niveau gouvernemental.

130. L'*Accord du Lac Meech* prévoyait d'ailleurs, à cet effet, que les juges de la Cour suprême seraient nommés par le fédéral selon une liste de candidats établie par les provinces. Voir G.-A. BEAUDOIN, *op. cit.*, note 47, p. 832.

131. Le Comité consultatif provincial-territorial de la *Convention sur les changements climatiques* aurait été, selon les intervenants québécois, moins réceptif aux attentes du gouvernement du Québec que ne l'aurait été le Groupe consultatif de la *Convention sur la biodiversité*. Entrevue avec Pierre Bélanger, Québec, février 1994.

Le partage canadien des compétences n'a pas empêché, suite à la Conférence de Rio, la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement durable; ainsi, les divisions entre les États ne devraient pas nuire aux progrès d'une stratégie mondiale plus complète de développement durable à l'occasion de négociations multilatérales futures. D'autres accords internationaux pour régler les problèmes du réchauffement planétaire, de la disparition d'espèces et du déboisement devront, en effet, être négociés dans un avenir rapproché. Rio n'était que le début d'un processus dynamique qui devra évoluer vers un véritable effort conjoint du Nord et du Sud pour affronter les problèmes de l'environnement et du développement. Le gouvernement canadien, en collaboration avec les provinces, devra savoir relever ce nouveau défi mondial en matière de développement durable.