

La contribution du Québec aux organisations internationales

Louis Sabourin

Volume 1, 1984

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1101580ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1101580ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Sabourin, L. (1984). La contribution du Québec aux organisations internationales. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 1, 319-326. <https://doi.org/10.7202/1101580ar>

La contribution du Québec aux organisations internationales

Les organisations internationales ont pris, au cours des dernières décennies, un ascendant considérable et déterminant dans l'évolution des rapports internationaux, dans la vie nationale et dans le développement de pratiques juridiques inédites. Elles ont favorisé ainsi l'établissement d'un nouveau droit. Le Canada et, d'une façon directe ou indirecte, le Québec ont, d'une part, contribué à cette croissance prodigieuse et, d'autre part, en ont subi et en subiront davantage les effets à l'avenir.

Les brefs propos qui suivent porteront principalement sur trois points. Tout d'abord sur la prolifération de ces organisations et leur portée dans l'évolution du droit interétatique; en second lieu, sur l'action des organisations internationales dans la recherche de solutions aux grands problèmes contemporains qui concernent l'humanité tout entière, donc le Québec; troisièmement, sur des perspectives québécoises dans ce domaine.

I. — LA PROLIFÉRATION DES ORGANISATIONS ET SES EFFETS

Il faut mettre en lumière la rapidité avec laquelle les organisations internationales ont cru. Alors qu'au début du XX^e siècle, on comptait à peine quelques dizaines d'organisations interétatiques, il en existe près

de cinq cents aujourd'hui¹. Si les tendances actuelles se confirment, et la plupart des observateurs sont d'accord là-dessus, de C.A. Colliard² à T.D. Dimitrov³ en passant par J. et C. Nême⁴ et D.W. Bowett⁵, il y aura près de mille organisations intergouvernementales à la fin du siècle. Naturellement, on exclut ici tous les organismes reconnus par l'Union des Associations internationales. Le dernier annuaire de l'Union (1983-1984)⁶ en relève 19.587, dont plusieurs ont obtenu un statut consultatif auprès de l'ONU, en vertu de l'article 71 de la Charte des Nations Unies, ou auprès d'institutions spécialisées ou d'autres organismes intergouvernementaux.

Nous sommes en présence d'un phénomène majeur, dont on mesure mal les conséquences et dont on arrive difficilement à saisir l'évolution et encore moins la pratique. Il n'est plus de domaine où n'existe une ou des organisations ou associations internationales. Sur le plan du droit et des rapports internationaux, cette prolifération entraîne des effets considérables. Nous nous limiterons à en mentionner trois.

A. — Le nombre d'organisations excède celui des États

Il y a maintenant beaucoup plus d'organisations intergouvernementales qu'il y a d'États. Le système étatique qui comptait en 1945 une soixantaine d'États souverains, dont cinquante étaient membres de l'ONU, s'appuie maintenant sur plus de cent soixante États, dont 158 sont membres de l'ONU. Songeons qu'il existe en Afrique de l'Ouest près de soixante organisations interétatiques pour une dizaine d'États⁷. Dans le seul domaine du développement international, l'Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.) a recensé, en 1980, plus de deux cents organismes et programmes multilatéraux qui recevaient l'appui des membres du Comité d'aide au développement⁸.

1. C.A. COLLIARD, *Institutions internationales* (5^e éd., 1970), pp. 607 et ss.

2. *Ibid.*

3. T.D. DIMITROV ; *Documents of International Organizations: A Bibliographic Handbook* (1973), introduction.

4. J. & C. NÊME, *Organisations économiques internationales* (1972).

5. D.W. BOWETT, *The Law of International Institutions* (1963).

6. *Annuaire des organisations internationales* (Bruxelles, 1984).

7. *Ibid.*

8. Voir O.C.D.E., document n° DAC/STAT (81) 4, annexe.

Ces nouveaux acteurs ne sont ni para, ni infra, mais interétatiques, dotés donc d'une personnalité, d'une volonté et d'une action propres, lesquelles sont créatrices de normes de droit et d'activités diverses.

B. — Des organisations membres d'autres organisations

L'État n'est plus le seul acteur responsable de l'action et, dans certains cas, de la création d'organisations internationales. Certaines organisations deviennent parties prenantes dans plusieurs autres organisations internationales. C'est le cas de la Communauté économique européenne (C.E.E.) à l'O.C.D.E. et des institutions spécialisées dans plusieurs institutions multilatérales⁹.

C. — Des organisations qui prennent le pas sur les États

Les organisations internationales et d'autres entités internationales ont déjà commencé à réduire l'influence des États, à les marginaliser dans certains cas, à imposer des normes que de nombreux États n'apprécient pas toujours, mais auxquelles ils ne peuvent se soustraire. Les actions du Fonds monétaire international (F.M.I.)¹⁰ dans plusieurs pays sont révélatrices à cet égard, sans parler du rôle croissant de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (G.A.T.T.)¹¹, des firmes multinationales, des cartels et des associations de producteurs de matières premières.

Certes, la mondialisation des problèmes et l'internationalisation de la production, de la commercialisation des biens, des services et de l'information ont accentué une interdépendance qui s'est vite concrétisée

9. La C.E.E. possède, en général, le statut d'observateur auprès de ces organisations internationales, les principales étant l'ONU, le G.A.T.T. et l'O.C.D.E. Pour une liste complète des organisations auxquelles la C.E.E. participe, voir COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *La Communauté européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux*, (C.E.C.A.-C.E.E.-C.E.E.A, 1980), tableaux aux pp. 9 et ss. Pour l'O.C.D.E., l'annexe du document cité *supra*, note 8, donne les organisations auxquelles cet organisme participe.

10. À ce sujet, voir *World Economic Outlook (A Survey by the Staff of the I.M.F.)*, Occasional Papers 21 (I.M.F., 1983); D.H. BLAKE, H.S. WALTERS, *The Politics of Global Economic Relations* (1976).

11. D. JOUANNEAU, *Le G.A.T.T.* (1980).

dans des arrangements internationaux, lesquels se sont rapidement institutionnalisés. Cependant, on a conféré à ces organismes des pouvoirs dont certains ont pu s'accommoder et qu'ils ont mis en œuvre, mais que tant d'autres n'ont pu utiliser pleinement, faute de moyens ou à cause des conjonctures politique, idéologique ou financière, qui ont éloigné, dans la pratique, des partenaires institutionnels.

II. — L'ACTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Cette situation est particulièrement vraie dans la recherche de solutions aux grands problèmes contemporains qui sont au centre des activités de nombreuses organisations internationales et qui touchent la vie des Québécois et des Canadiens, conscients qu'ils sont qu'ils ne peuvent seuls résoudre certains problèmes. Nous nous limiterons à trois sujets.

A. — Les questions de sécurité

À ce chapitre, tous les Québécois comme les autres Canadiens, sont touchés non seulement par les actions de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.) et du NORAD, mais aussi par la multiplication des crises, des conflits, par la course aux armements, de même que par les pourparlers en faveur du désarmement qui font l'objet de tant de discussions, dans le cadre soit de l'ONU, soit d'autres forums comme la Conférence sur la sécurité européenne. Ceci a des conséquences directes pour les Québécois, en particulier à cause de l'existence de bases militaires sur notre sol. Il ne fait aucun doute, d'ailleurs, que la protection et le contrôle des frontières maritimes et aériennes deviendront des questions de plus en plus préoccupantes tout comme l'exploitation des ressources marines et sous-marines, ce qui nous obligera à tenir compte des normes prévues par la nouvelle Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹². Il sera intéressant de voir le rôle que pourra jouer les nouvelles organisations internationales issues de ces récents accords¹³.

12. *Convention sur le droit de la mer*, (1983) 2 *D.J.I.* 53.

13. Deux organisations majeures ont été créées par la *Convention*: le Tribunal international du droit de la mer et l'Autorité internationale des fonds marins.

B. — Les problèmes de développement

En second lieu, les problèmes de développement et de coopération internationale ainsi que le dialogue Nord-Sud ont favorisé et entraîné une intervention accrue des organisations internationales. Une telle action est devenue si manifeste qu'en moins de trente ans, presque tout le système de l'ONU, des institutions spécialisées, du F.M.I., de la Banque mondiale, des Banques régionales de développement en Asie, en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes ont orienté leur action en ce sens¹⁴. Ces développements ont été favorisés par l'entrée massive des pays du Tiers-monde, surtout après 1960, et l'établissement des grandes décennies de développement — nous en sommes déjà à la troisième — la mise en place de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (C.N.U.C.E.D.), du « Groupe des 77 », mais surtout par la tenue des grandes conférences spéciales des Nations Unies, depuis 1968, sur l'environnement, l'alimentation, la population, l'eau, les besoins fondamentaux, les pays les plus pauvres et par l'amorce du dialogue Nord-Sud, avec la Conférence sur la coopération économique internationale de 1974–1977¹⁵ qui faisait suite au premier choc pétrolier et qui aurait dû mener à des négociations globales sur des problèmes aussi cruciaux que l'alimentation, l'énergie, le commerce, les questions financières (dette, aide), les transferts scientifiques et technologiques.

Tous ces sujets concernent directement le Québec et le Canada. Nos actions et nos contributions y sont très importantes. Ainsi, nous collaborons à plus d'une dizaine d'activités sous l'égide d'organisations internationales dans le seul domaine de l'alimentation, pour la production, le stockage, l'aide, la formation, la recherche. Notre contribution s'étend ainsi à l'énergie par des actions dans l'Agence internationale pour l'énergie atomique (A.I.É.A.) et l'Agence internationale de l'Énergie ; au commerce par le moyen du G.A.T.T. et de la C.N.U.C.E.D. ; à l'industrialisation par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (O.N.U.D.I.) ; aux questions financières par le F.M.I.

14. Cette question de la présence de l'O.N.U. et des organisations internationales dans le Tiers-monde a été examinée en détail dans les deux ouvrages suivants : B. SERN, *Un nouvel ordre économique international?* (1983) ; M. BEDJAOUI, *Pour un nouvel ordre économique* (1979).

15. Pour une étude critique de cette conférence tenue à Paris voir l'article de J. AMUZEGAR, « A Requiem for the North-South Conference », (1977-78) 56 *Foreign Affairs* nos 1-2, p. 136. Voir aussi G.K. HELLEINER, *International Economic Disorder: Essays in North-South Relations* (1980).

et la Banque des règlements internationaux (B.R.I.); à la science et technologie par l'ONU, l'UNESCO, l'O.C.D.E. ; au développement par la Banque mondiale et les Banques régionales. Et ce ne sont là que quelques exemples ¹⁶.

Devant les problèmes majeurs que l'humanité affronte, il devient difficile d'envisager les organisations à partir strictement de leur objet (technique, politique, économique, culturel, militaire, etc.); il vaut mieux le faire à partir de problématiques transnationales qui rejoignent non plus uniquement des États, mais aussi des groupes, des associations, des firmes, des universités, des individus.

Ainsi, les organisations internationales non gouvernementales ont acquis un prestige remarquable partout, notamment chez nous. Leur rôle et leur influence dépassent souvent ceux de plusieurs organisations intergouvernementales. Il faut réfléchir à la place grandissante d'organismes tels qu'Aministie internationale, l'Union interparlementaire, l'Association internationale des Chambres de commerce, l'Alliance coopérative internationale, les confédérations syndicales, les internationales politiques, les internationales religieuses, les mouvements écologiques, pacifistes, féministes internationaux, les associations internationales d'universités, les associations professionnelles internationales. Et que dire de l'influence des firmes multinationales ! Environ deux cents d'entre elles commandent plus de 70% du commerce international des principales matières premières.

C. — Les droits de la personne

Les organisations internationales ont enfin offert un cadre où on a tenté de faire progresser la cause de la justice sociale et des droits de la personne. C'est au sein de l'ONU et de plusieurs institutions spécialisées qu'ont été proclamées des déclarations et chartes sur les droits humains, ceux de la femme, des travailleurs, de l'enfant. Ces textes et dispositions ont connu des accueils et des cheminements fort différents selon les pays, mais il est incontestable que plusieurs organismes universels, continentaux et régionaux, de même que la constitution de nombreux États se réfèrent maintenant à des critères et des droits définis par des organisations internationales. Il s'agit d'un domaine où les juristes ont

16. Voir G. HERVOUET et H. GALARNEAU, *Présence internationale du Québec, Chronique des années 1978-83* (1984).

toujours joué et continueront, par la force des choses, à jouer un rôle déterminant.

III. — PERSPECTIVES QUÉBÉCOISES

Il y a vingt ans, dans une étude sur « la participation des provinces aux organisations internationales »¹⁷, nous proposons une théorie qui établissait une distinction entre l'adhésion, la représentation et la contribution à de tels organismes. Deux décennies plus tard, à la lumière d'une certaine expérience acquise à l'intérieur des organisations internationales, nous pourrions proposer cinq observations :

1° Les mutations mondiales et nationales ont eu leurs répercussions sur la participation du Québec aux organisations internationales : d'une manière globale, il y a eu beaucoup de débats, mais peu de changement au niveau de « l'adhésion » pleine et entière ; cependant, une formule originale a été trouvée à l'Agence de coopération culturelle et technique, où le Québec est devenu « gouvernement participant » ; au plan de la « représentation », la présence du Québec dans plusieurs délégations du Canada a été manifeste dans diverses organisations ; mais c'est au chapitre de la « contribution » que la participation québécoise a connu un essor spectaculaire et significatif.

2° La démarche fondée strictement sur « l'adhésion » a rencontré de multiples écueils aussi bien au Canada que sur la scène internationale ; car, dans le contexte actuel, les partenaires éventuels du Québec sont placés dans une situation juridique sinon impossible, du moins très inconfortable. Les faits parlent d'eux-mêmes, du moins au plan des organismes interétatiques.

3° Cependant, le nombre des acteurs québécois intéressés aux organisations internationales a cru à un rythme presque essoufflant non seulement dans les associations internationales, mais aussi dans le cadre des programmes des organisations intergouvernementales. Des milliers de Québécois doivent leur emploi à des programmes placés sous l'égide d'organisations internationales sur presque tous les continents¹⁸.

17. L. SABOURIN, « La participation des provinces canadiennes aux organisations internationales », (1965) 3 *A.C.D.I.* 73.

18. À ce sujet, voir le *Rapport de l'Agence de coopération et de développement international*, Ministère des Affaires extérieures, 1983-1984.

4° Si des progrès ont été réalisés à l'égard et avec des organisations intergouvernementales, on constate qu'il se trouve très peu de Québécois à des postes décisionnels à l'intérieur même des organisations internationales. Des changements sont possibles : ce qui exige de meilleures formations, des informations plus étendues et une concertation plus poussée des intéressés.

5° Enfin, s'il est normal et nécessaire de parler des organisations internationales en fonction de nos préoccupations, il ne faut pas oublier l'autre dimension indispensable lorsqu'on agit dans ce domaine : c'est la position des autres, ce sont leurs perceptions et leurs aspirations à notre endroit. Or, il est évident que la contribution internationale des Québécois est essentielle aux yeux d'un nombre croissant d'observateurs répartis à travers le monde. Nous pouvons en témoigner non seulement par nos lectures mais aussi grâce à des expériences vécues. Aussi est-ce avec optimisme que nous envisageons une telle contribution, qui doit naturellement être définie en termes réalistes et axée sur des programmes concrets.

Louis SABOURIN *

* Directeur du Groupe d'étude, de recherche et de formation internationale à l'École nationale d'administration publique du Québec, ancien président du Centre de développement de l'O.C.D.E. Ce commentaire fut fait à la suite d'exposés sur le Québec et les organisations internationales, au congrès annuel de la Société québécoise de droit international, le 18 mai 1984.