

L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE CULTURELLE DU QUÉBEC AU-DELÀ DE SES FRONTIÈRES : DE LA COOPÉRATION CULTURELLE INTERNATIONALE AU DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL DE LA CULTURE

Véronique Guèvremont

Numéro hors-série, juin 2016

La doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans d'actions internationales du Québec

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1067657ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1067657ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Guèvremont, V. (2016). L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE CULTURELLE DU QUÉBEC AU-DELÀ DE SES FRONTIÈRES : DE LA COOPÉRATION CULTURELLE INTERNATIONALE AU DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL DE LA CULTURE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 227-244. <https://doi.org/10.7202/1067657ar>

Résumé de l'article

L'exercice de la compétence culturelle du Québec sur la scène internationale possède de multiples déclinaisons. D'une part, la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, combinée à l'*Accord entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relatif à l'UNESCO*, offre au Québec une visibilité et un rôle sans précédent au sein de la principale organisation internationale oeuvrant dans le secteur de la culture. Aussi, le Québec réussit-il à faire entendre sa voix dans le concert des nations et à contribuer activement au développement du droit international de la culture. Mais d'autre part, ce succès de la diplomatie québécoise ne saurait occulter l'implication de longue date du Québec dans l'essor et l'affermissement de la coopération culturelle internationale, qui prend aujourd'hui la forme d'un vaste réseau d'ententes bilatérales et multilatérales, conclues avec des entités infra-étatiques, des États et des organisations internationales.

L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE CULTURELLE DU QUÉBEC AU-DELÀ DE SES FRONTIÈRES : DE LA COOPÉRATION CULTURELLE INTERNATIONALE AU DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL DE LA CULTURE

*Véronique Guèvremont**

L'exercice de la compétence culturelle du Québec sur la scène internationale possède de multiples déclinaisons. D'une part, la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, combinée à l'*Accord entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relatif à l'UNESCO*, offre au Québec une visibilité et un rôle sans précédent au sein de la principale organisation internationale œuvrant dans le secteur de la culture. Aussi, le Québec réussit-il à faire entendre sa voix dans le concert des nations et à contribuer activement au développement du droit international de la culture. Mais d'autre part, ce succès de la diplomatie québécoise ne saurait occulter l'implication de longue date du Québec dans l'essor et l'affermissement de la coopération culturelle internationale, qui prend aujourd'hui la forme d'un vaste réseau d'ententes bilatérales et multilatérales, conclues avec des entités infra-étatiques, des États et des organisations internationales.

The exercise of Quebec's cultural competence at the international level is characterized by a myriad of variations. On the one hand, the *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, combined with the *Agreement between the Quebec Government and the Government of Canada relating to UNESCO*, offer to Quebec an unprecedented visibility and role within the main international organization in the field of culture. As such, Quebec is making its voice heard within the concert of nations, and is actively contributing to the development of international cultural law. On the other hand, this success for Quebec's diplomacy cannot obscure the fact that it has long been involved in the rise and strengthening of international cultural cooperation, which is today constituted of a vast network of bilateral and multilateral agreements, concluded with infra-state actors, states and international organizations.

El ejercicio de la competencia cultural de Quebec sobre la escena internacional posee declinaciones múltiples. De una parte, la *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, combinada a *Acuerdo entre el gobierno de Quebec y el gobierno de Canadá relativo a la UNESCO*, ofrece a Quebec una visibilidad y un papel sin precedente en el seno del principal organismo internacional que labora en el sector de la cultura. También, Quebec consigue dejar oír su voz en el concierto de las naciones y contribuir activamente al desarrollo del derecho internacional de la cultura. Pero por otra parte, este éxito de la diplomacia quebequense no sabría ocultar la implicación antigua de Quebec en el auge y la consolidación de la cooperación cultural internacional, que toma hoy la forma de una red vasta de armonías bilaterales y multilaterales, concluidas con entidades infra-estatales, Estados y organizaciones internacionales.

* Professeure titulaire, Faculté de droit de l'Université Laval.

L'exercice de la compétence culturelle du Québec sur la scène internationale s'enracine dans un élan d'affirmation identitaire indissociable de la formulation de la doctrine Gérin-Lajoie. Aussi, bien que l'action du Québec au-delà de ses frontières soit incontestablement multisectorielle, ce n'est sans doute pas un hasard si c'est précisément dans ce domaine culturel qu'il a réussi à laisser une marque particulièrement importante.

En effet, d'aucuns ne sauraient ignorer la présence du Québec au sein de la plus grande organisation culturelle à vocation normative de la société internationale, soit l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) – fait rare sinon inusité au regard des autres domaines d'action du Québec – et son implication dans l'élaboration et la mise en œuvre de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*¹. Ce faisant, le Québec a pu faire entendre sa voix dans le concert des nations et contribuer activement au développement du droit international de la culture (I). Mais parler de l'exercice de la compétence culturelle du Québec sur la scène internationale ne peut évidemment se limiter à la simple évocation de sa présence à l'UNESCO. Son implication de longue date dans l'essor et l'affermissement de la coopération culturelle internationale, qui prend aujourd'hui la forme d'un vaste réseau d'ententes bilatérales et multilatérales, mérite également d'être présentée (II).

I. La contribution du Québec au développement du droit international de la culture

Dans son discours de 1965, Paul Gérin-Lajoie affirmait que « la multiplication des échanges de toutes sortes entre les pays a rendu nécessaire l'intervention directe ou indirecte de l'État moderne afin de faire de ces échanges l'un des éléments essentiels du progrès, de la compréhension et de la paix entre les peuples »². Il ajoutait que « [d]ans plusieurs domaines, qui ont maintenant acquis une importance internationale, le Québec veut jouer un rôle direct, conforme à son vrai visage »³. Ces mots résonnaient encore avec force trente ans plus tard, au moment où, suite à l'échec de l'exception culturelle⁴, le Québec décidait de s'engager dans la

¹ *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, 20 octobre 2005, 2440 RTNU 311 (entrée en vigueur : 18 mars 2007) [*Convention de 2005*]; Adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO, cette convention compte à ce jour 144 États parties, soit 143 États ainsi que l'Union européenne.

² Paul Gérin-Lajoie, allocution aux membres du Corps consulaire de Montréal, présentée à Montréal, 12 avril 1965 dans *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, 2002 à la p. 140.

³ *Ibid.*

⁴ L'expression « échec de l'exception culturelle » renvoie aux résultats du cycle d'Uruguay et à la tentative avortée de créer un régime spécifique pour la libéralisation des services culturels ou encore une exception visant à exclure ces services du nouvel *Accord général sur le commerce des services*, annexe 1B de l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1869 RTNU 219 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1995) [AGCS]; Voir notamment sur cette question Ivan Bernier, « Commerce international et cultures nationales: le débat sur la clause d'exception culturelle dans les

réflexion visant à faire reconnaître, au sein de l'ordre juridique mondial, la nature spécifique des biens et des services culturels ainsi que le droit souverain des États d'adopter et de mettre en œuvre des politiques culturelles⁵, deux objectifs atteints grâce à l'adoption de la *Convention de 2005* (A). Cet extrait du discours de Paul Gérin-Lajoie conserve encore aujourd'hui toute sa pertinence, alors que le Québec continue de contribuer au développement du droit international de la culture en assurant une présence officielle et permanente au sein de l'UNESCO (B).

A. Le rôle du Québec dans l'adoption et la mise en œuvre de la *Convention de 2005*

Dans un contexte où la multiplication d'accords commerciaux est susceptible de mettre en péril une partie du pouvoir d'intervention des États dans le champ de la culture, le Québec s'est senti directement interpellé. Lors de la phase de sensibilisation des États à l'importance de se doter d'un instrument juridique contraignant sur la diversité culturelle, il a eu l'audace de se positionner sur la scène internationale comme l'un des principaux leaders de ce dossier, en s'appuyant notamment sur les travaux et l'expertise du professeur Ivan Bernier dont les nombreux écrits prônaient depuis longtemps la nécessité de faire évoluer le droit international dans cette direction⁶. Le Québec s'est pleinement investi dans la négociation de cet instrument de 2003 à 2005, à la fois en assurant la présence de plusieurs fonctionnaires québécois au sein de la délégation canadienne et en entreprenant une vaste « campagne diplomatique » auprès de plusieurs partenaires et forums internationaux de haut niveau⁷. Quelques semaines seulement après l'adoption du nouveau traité,

négociations de l'Uruguay Round » dans Mario Beaulac et François Colbert, dir, *Industries culturelles nationales et mondialisation des marchés. Actes du colloque tenu à Montréal du 21 au 23 octobre 1993*, Montréal, École des Hautes Études commerciales, 1994, 45 aux pp 60-1; David Atkinson, « De l'«exception culturelle» à la «diversité culturelle»: les relations internationales au cœur d'une bataille planétaire » (2000) 1 AFDI 938.

⁵ Suite à l'échec de l'exception culturelle, la société civile québécoise se mobilise et le gouvernement du Québec appuie rapidement ce mouvement en soutenant la création de la Coalition canadienne pour la diversité culturelle. Le Québec s'investira alors dans le projet d'élaboration d'un instrument sur la diversité culturelle, notamment en faisant la promotion de cette idée auprès de nombreux partenaires. La France sera un interlocuteur privilégié et le Groupe franco-québécois pour la diversité culturelle, mis en place par les premiers ministres de la France et du Québec, M. Lionel Jospin et M. Lucien Bouchard, produira un rapport d'une importance majeure pour stimuler la réflexion sur ce projet. Voir Ivan Bernier et Hélène Ruiz Fabri, *Évaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle*, Québec, Groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle, 2002.

⁶ À partir de 2003, le Ministère de la Culture et des Communications du Québec financera d'ailleurs de nombreux articles du professeur Ivan Bernier sur le thème de la Convention ou des questions intimement reliées, traduits en plusieurs langues et publiés sur le site du Secrétariat à la diversité culturelle : Gouvernement du Québec, *Secrétariat à la diversité culturelle*, 2016, en ligne: Culture et Communications <<http://www.diversite-culturelle.qc.ca>>.

⁷ Sur l'implication du Québec dans la phase d'élaboration de la *Convention de 2005*, voir notamment Guy Lachapelle et Bruno Maltais, « Diversité culturelle et stratégies subétatiques: le cas du Québec » dans Guy Lachapelle, dir, *Diversité culturelle, identité et mondialisation: De la ratification à la mise en œuvre de la convention sur la diversité culturelle*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008 aux pp 34-48; Voir également Jacques Chagnon, « La campagne diplomatique du Québec en vue de l'adoption et de la ratification de la Convention sur la diversité culturelle » dans Guy Lachapelle, dir,

l'Assemblée nationale du Québec est devenue le premier parlement au monde à l'approuver par un vote unanime de ses Membres⁸. Dès l'année suivante, le « dossier de la diversité culturelle » a été identifié comme une priorité du ministère des Relations internationales du Québec. Ainsi, dans la Politique internationale du Québec énoncée en 2006, la « [m]ise en œuvre d'un plan d'action visant à appuyer la ratification de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles par le plus grand nombre de pays possible »⁹ est énoncée comme l'une des principales actions que doit mener le Québec sur la scène internationale¹⁰.

Depuis, le Québec a emprunté de multiples canaux pour contribuer directement à la mise en œuvre de la *Convention de 2005*. Son implication se manifeste notamment par le versement de plusieurs dons en faveur du Fonds international pour la diversité culturelle (FIDC) institué par cette convention¹¹ : alors que 50 Parties seulement ont contribué à ce dernier depuis l'entrée en vigueur de la Convention, le Québec l'a déjà fait à trois reprises¹².

Une autre manifestation de l'implication du Québec dans le dossier de la *Convention de 2005* est la production de son propre rapport périodique, officiellement annexé au rapport canadien, mais accessible dans un document distinct sur le site de la Convention¹³. Grâce à ce rapport, le Québec peut présenter ses lois, règlements et

Diversité culturelle, identité et mondialisation: De la ratification à la mise en œuvre de la convention sur la diversité culturelle, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008 à la p 24; Dans la politique qu'il formule en 2006, le ministère des Relations internationales considère que « [l]e Québec a démontré avec le dossier de la diversité culturelle qu'il pouvait exercer une influence réelle sur la scène internationale. En mettant à profit les experts universitaires, les acteurs de la société civile, ses alliances au sein de la Francophonie ainsi que les relations étroites qu'il a développées avec plusieurs pays et États et en conjuguant ses efforts avec ceux du gouvernement fédéral, il a su infléchir le débat et le faire progresser vers l'adoption de la Convention internationale sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ». Voir Québec, Ministère des Relations internationales, *La politique internationale du Québec : La force d'une action concertée*, Québec, Publications du Québec, 2006 à la p 27 [*La politique internationale du Québec*].

⁸ Voir Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37^e lég, 1^{re} sess, (10 novembre 2005), « Motion proposant que l'Assemblée approuve l'entente internationale concernant la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, et prise en considération du rapport de la commission à procéder à un mandat d'initiative sur la diversité des expressions culturelles », 10h06.

⁹ *La politique internationale du Québec*, supra note 7.

¹⁰ *Ibid* à la p 38; Cette action s'inscrit dans la poursuite de l'une de ses priorités, soit celle d'« [a]ccroître [sa] présence et [son] action [...] auprès des organisations internationales et lors des négociations ou travaux touchant ses intérêts ».

¹¹ Voir l'article 18 de la *Convention de 2005*, supra note 1, art 3(a), 3(c): Outre les contributions volontaires des parties, le FIDC peut notamment recevoir « les versements, dons ou legs que pourront faire d'autres États, des organisations et programmes du système des Nations Unies, d'autres organisations régionales ou internationales, et des organismes publics ou privés ou des personnes privées ».

¹² Le Québec a versé une contribution en 2008, 2011 et 2015. Le cumul de ces trois contributions s'élève à 250 000,00\$, sur un total de 7 749 470,78\$ US versés à ce jour par l'ensemble des contributeurs.

¹³ Le premier rapport périodique du Québec, annexé au premier rapport périodique du Canada, a été déposé le 1^{er} janvier 2012, voir UNESCO, *Diversité des expressions culturelles: Rapports Périodiques*, en ligne: UNESCO <<http://fr.unesco.org/creativity/rapports-suivi/rapports-periodiques>>; Un deuxième rapport périodique devrait être déposé dans le courant de l'année 2016.

politiques culturels. Il peut également faire état des défis auxquels il est confronté dans la mise en œuvre et le renouvellement de ces mesures. Cet échange d'information et de bonnes pratiques constitue l'un des principaux mécanismes de suivi de la *Convention de 2005*. Les données ainsi compilées sont synthétisées dans un rapport du Secrétariat de la Convention et présentées au comité intergouvernemental ainsi qu'à la Conférence des Parties. Grâce au dépôt d'un rapport périodique qui lui est propre, le Québec est mentionné à vingt reprises dans la synthèse réalisée par le Secrétariat de la Convention en 2012, ce qui contribue certainement au rayonnement international de son action en faveur de la diversité culturelle¹⁴.

Ce rayonnement résulte aussi du caractère avant-gardiste de certaines politiques québécoises citées par le Secrétariat de l'UNESCO comme des exemples de pratiques innovantes : le site internet de la *Convention de 2005* fait ainsi état de l'Agenda 21 de la Culture du Québec identifié comme l'une des meilleures pratiques pour la mise en œuvre de l'article 13 qui engage les Parties « à intégrer la culture dans leurs politiques de développement, à tous les niveaux, en vue de créer des conditions propices au développement durable »¹⁵. Cet Agenda 21, présenté par le Québec en 2011, s'inscrivait aussi dans la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*¹⁶ du Québec adoptée en 2006 et constituait l'action phare du Plan d'action en matière de développement durable du ministère de la Culture du Québec rendu public en 2009¹⁷.

La contribution du Québec à la mise en œuvre de la Convention se traduit également par le maintien d'un dialogue permanent avec les artistes et les professionnels de la culture du Québec, notamment réunis au sein de la Coalition canadienne pour la diversité culturelle, une action encouragée par l'article 11 de la *Convention de 2005*¹⁸. Cette contribution prend aussi la forme d'une subvention annuelle visant à soutenir un ou deux stagiaires sélectionnés par le Ministère des relations internationales pour assister l'équipe du Secrétariat de la Convention à

¹⁴ Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, *Résumé analytique stratégique et orienté vers l'action des rapports périodiques quadriennaux*, Doc off UNESCO, 6^e sess, Doc NU CE/12/6.IGC/4 (2012).

¹⁵ Voir UNESCO, *Diversité des expressions culturelles: Exemples innovants*, en ligne : UNESCO <<http://fr.unesco.org/creativity/rapports-suivi/rapports-periodiques/exemples-innovants>>.

¹⁶ *Loi sur le développement durable*, RLRQ c D-8.1.1.

¹⁷ Voir Québec, Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Notre culture, au cœur du développement durable: Plan d'action de développement durable 2009-2013*, Québec, Publications du Québec, 2009, en ligne: Culture et Communications <<https://www.mcc.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/developpement-durable.pdf>>; complété par Québec, Ministère de la Culture et des Communications, *Notre culture, au cœur du développement durable: Plan d'action de développement durable 2013-2015*, Québec, Publications du Québec, 2013, en ligne: Culture et Communications <https://www.mcc.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/plan_developpement_durable_2013-2015_-_VF.pdf>.

¹⁸ Au titre de la *Convention de 2005*, *supra* note 1, art 11 : « [I]es Parties reconnaissent le rôle fondamental de la société civile dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Les Parties encouragent la participation active de la société civile à leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs de la présente Convention ».

Paris¹⁹. Enfin, le soutien du Québec aux experts québécois ainsi qu'au Réseau international des juristes pour la diversité des expressions culturelles (RIJDEC) constitue une autre manière de contribuer de manière dynamique à la mise en œuvre de la *Convention de 2005*²⁰.

Le Québec ne se contente toutefois pas de donner suite à ses engagements au titre de la *Convention de 2005*. Il tente également d'en orienter la mise en œuvre afin que cet instrument normatif guide les Parties vers l'adoption de mesures adaptées aux nouveaux défis auxquels la diversité des expressions culturelles est confrontée. Ainsi, « le Québec a investi beaucoup d'énergie pour amener [le numérique] à l'agenda des travaux de la *Convention* »²¹, un sujet discuté depuis 2012 dans les sessions du Comité intergouvernemental et qui devrait mener à l'adoption de nouvelles directives opérationnelle sur la mise en œuvre de la *Convention de 2005* à l'ère du numérique, lors de la sixième Conférence des parties qui se tiendra en juin 2017.

L'expertise et le dynamisme du Québec dans la mise en œuvre de la *Convention de 2005* sont donc à la fois remarquables et recherchés, non seulement par les Parties, mais aussi par le Secrétariat de la Convention et les représentants de la société civile qui s'intéressent à cet instrument. Aussi, grâce à une attitude particulièrement proactive, le Québec se trouve associé à la *Convention de 2005* beaucoup plus que de nombreux États souverains qui l'ont ratifiée. Depuis 2006, cette association est confortée par un accord unique permettant au Québec d'assurer une présence permanente à l'UNESCO.

B. La présence et l'action du Québec au sein de l'UNESCO

L'année 2006 constitue en effet un tournant pour l'exercice de la compétence culturelle du Québec sur la scène internationale, ce dernier ayant signé un accord novateur avec le Canada qui a pour effet de formaliser, de renforcer et de pérenniser

¹⁹ Voir Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Programme de stage au sein d'organisations internationales gouvernementales*, 2015, en ligne: Relations internationales et Francophonie.

<<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/stages-et-emplois/organisations-internationales/en-bref>>.

²⁰ Outre le financement d'activités ponctuelles organisées par ce réseau, le ministère des Relations internationales du Québec a commandé deux études importantes sur la question de la mise en œuvre de la *Convention de 2005* à l'ère du numérique. Voir RIJDEC, *La mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles à l'ère numérique: enjeux, actions prioritaires et recommandations*, par Véronique Guèvremont, dir, Ivan Bernier et al, rapport présenté au Comité intergouvernemental de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, 7^e sess, Paris, 2013; Véronique Guèvremont, « Réflexion préliminaire sur la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles à l'ère numérique » présenté lors de la 4^e Conférence des Parties à la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris, UNESCO, 2013.

²¹ Voir Québec, Ministère de la Culture et des Communications, *Entrevue avec Mme Michèle Stanton-Jean*, en ligne : Culture et Communications <www.diversite-culturelle.qc.ca/index.php?id=163&L=0> [Entrevue avec Mme Michèle Stanton-Jean].

sa présence au siège de l'UNESCO à Paris²². Cet accord s'appuie sur la reconnaissance « qu'au Canada, la spécificité du Québec, fondée entre autres sur l'usage de la langue française et une culture unique, l'amène à jouer un rôle particulier au niveau international »²³ et sur le fait « que [l'UNESCO] agit notamment dans des domaines qui revêtent un intérêt particulier pour le Québec vu sa spécificité et ses compétences »²⁴. Il permet « d'assurer la participation du gouvernement du Québec aux travaux de l'UNESCO »²⁵.

Cet accord est composé de quatre articles. Le premier établit qu'un « représentant permanent du Québec » est accueilli au sein de la Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO²⁶ et qu'il est « considéré comme un membre » de celle-ci²⁷. Il précise que

[l]e gouvernement du Canada rendra immédiatement disponible au représentant permanent du gouvernement du Québec tous les documents officiels reçus de l'UNESCO et tiendra le Québec informé, de façon continue, des activités qu'il mène auprès de l'Organisation. Pour sa part, le gouvernement du Québec fournira au gouvernement du Canada une information continue sur ses activités en rapport à l'UNESCO²⁸.

L'article 2 porte sur la participation du Québec aux travaux, réunions et conférences de l'UNESCO. À ce titre, il est entendu que le Québec peut être « représenté à part entière et selon son désir au sein de toutes les délégations canadiennes aux travaux, réunions et conférences de l'UNESCO »²⁹, bien qu'il se doive de travailler « sous la direction générale du Chef de la délégation canadienne »³⁰. Dans ce contexte, le représentant du Québec a le « droit d'intervenir pour compléter la position canadienne »³¹. L'article 3 prévoit que le Québec et le Canada se concertent « sur tout vote, toute résolution, toute négociation et tout projet d'instrument international élaborés sous l'égide de l'UNESCO »³². L'absence de consensus n'empêchera toutefois pas le Canada d'adopter la position de son choix, mais il devra remettre « une note explicative de sa décision au gouvernement du Québec »³³ si ce dernier en fait la demande. Enfin, l'article 4 prévoit que les modifications à cet accord ou la résiliation de celui-ci « ne pourront s'effectuer qu'avec le consentement des signataires »³⁴.

²² Voir *Accord entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)*, 5 mai 2006, en ligne: Relations internationales et Francophonie <<https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/unesco.pdf>> [*Accord Québec-Canada sur l'UNESCO*].

²³ *Ibid.*, Préambule, al 1.

²⁴ *Ibid.*, al 2.

²⁵ *Ibid.*, al 3.

²⁶ *Ibid.*, art 1.1.

²⁷ *Ibid.*, art 1.2 : La personne concernée peut alors se présenter comme « Représentant du gouvernement du Québec, Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO ».

²⁸ *Ibid.*, art 1.5.

²⁹ *Ibid.*, art 2.1.

³⁰ *Ibid.*, art 2.2.

³¹ *Ibid.*, art 2.3.

³² *Ibid.*, art 3.1.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, art 4.1.

Cet accord n'a certes pas pour effet d'attribuer au Québec son propre siège à l'UNESCO. Ceci dit, même l'accord le plus ambitieux conclu entre une entité fédérée et l'autorité fédérale à laquelle elle est soumise ne pourrait parvenir à cette fin. L'appui de quelques États « amis » du Québec, voire le soutien d'une majorité d'États membres de l'UNESCO, ne suffirait pas non plus à faire du Québec un État membre à part entière de cette organisation onusienne. Les conditions d'un tel accès à l'UNESCO sont en effet déterminées par sa Charte constitutive, qui établit la règle de base voulant que « [l]es États membres de l'Organisation des Nations Unies possèdent le droit de faire partie de [l'UNESCO] »³⁵.

Des États non membres des Nations Unies peuvent néanmoins « être admis comme membres de l'Organisation, sur recommandation du Conseil exécutif, par la Conférence générale votant à la majorité des deux tiers »³⁶. Le Québec n'ayant toutefois pas le statut d'État souverain, son accession à l'UNESCO devrait plutôt se conformer à l'article II(3) de l'*Acte constitutif* qui précise que

[l]es territoires ou groupes de territoires qui n'assument pas eux-mêmes la responsabilité de la conduite de leurs relations extérieures peuvent être admis comme Membres associés par la Conférence générale à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, si cette admission a été demandée, pour le compte de chacun de ces territoires ou groupes de territoires, par l'État membre ou l'autorité, quelle qu'elle soit, qui assume la responsabilité de la conduite de ses relations extérieures³⁷.

Bien que théoriquement possible, l'obtention de ce statut par le Québec demeure en réalité peu probable. Tel que le résumait Michèle Stanton-Jean, représentante du Québec à l'UNESCO de 2011 à 2014,

si le Québec avait souhaité être membre associé de l'UNESCO, il lui aurait fallu reconnaître, en vertu de l'article II(3) de l'*Acte constitutif* de l'UNESCO, qu'il n'a pas la responsabilité de ses relations internationales – une répudiation directe de la doctrine Gérin-Lajoie – et obtenir, outre l'aval du gouvernement canadien, celui des deux tiers de la Conférence, ce qui demeure inconcevable pour les États membres, qu'ils soient dans un régime unitaire comme la France ou le Royaume-Uni ou pour des fédérations comme les États-Unis ou la Russie³⁸.

Cette réalité n'a pourtant pas empêché certaines critiques d'être formulées au lendemain de la signature de l'Accord Québec-Canada sur l'UNESCO³⁹, et même

³⁵ *Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*, 16 novembre 1945, art II(1) [*Acte constitutif de l'UNESCO*], en ligne : UNESCO <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001794/179478fb.pdf>>.

³⁶ *Ibid*, art II(2).

³⁷ *Ibid*, art II(3).

³⁸ Michèle Stanton-Jean, « Un “tremplin” pour le Québec, pas un “strapontin”! », *Le Devoir* (6 novembre 2015) en ligne : Le Devoir <<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/454511/unesco-un-tremplin-pour-le-quebec-pas-un-strapontin>>.

³⁹ Voir notamment Daniel Turp, « L'Accord Canada-Québec sur l'UNESCO – Le sacrifice de l'autonomie internationale du Québec », *Le Devoir* (9 mai 2006) en ligne : Le Devoir

ultérieurement⁴⁰. Il a notamment été avancé que « [l]e Canada aurait pu agir comme le fait la Belgique »⁴¹. Il est vrai qu'il s'agit là d'un modèle intéressant puisque « [l]a délégation belge à l'UNESCO s'abstient de voter s'il y a un désaccord entre les représentants wallon, allemand et flamand au sein de sa délégation »⁴². Ce mode de fonctionnement résulte toutefois d'une modification de la Constitution belge apportée en 1993 prévoyant le prolongement sur la scène internationale des compétences des régions et des communautés⁴³. La constitution canadienne n'offrant pas les mêmes pouvoirs aux provinces et territoires du Canada, il semble peu probable qu'un tel droit de veto soit explicitement reconnu au Québec au regard des décisions que le Canada est amené à prendre dans l'enceinte de l'UNESCO.

L'appréciation de la véritable valeur de l'*Accord Québec-Canada sur l'UNESCO* ne doit cependant pas se limiter à un rappel du contenu de la Charte constitutive de l'UNESCO ou encore du partage des compétences opéré par la Constitution canadienne entre le fédéral et les provinces. Cette appréciation ne doit pas non plus strictement reposer sur une analyse juridique, politique, voire symbolique des clauses de cet accord. Une telle appréciation ne peut au final que se fonder sur la pratique qui s'est développée au cours de la dernière décennie dans l'enceinte de l'UNESCO. À cet égard, il ne fait aucun doute que la mise en œuvre de l'*Accord Québec-Canada sur l'UNESCO*, notamment dans le cadre des travaux des organes de la *Convention de 2005* évoqués précédemment, a prouvé que le Québec retire de multiples bénéfices de cet accord.

En outre, les retombées en termes de visibilité auprès de l'ensemble des Membres de l'UNESCO sont manifestes. Depuis 2006, la présence du Québec au sein de cette organisation internationale n'est ni questionnée, ni questionnable : son statut est clair et le Québec peut se targuer d'être devenu, hormis le cas des communautés belges souligné précédemment, l'une des rares entités fédérées à être associée de manière formelle et permanente aux travaux d'une organisation des Nations Unies. Le Québec rayonne auprès des 195 membres de l'UNESCO et l'accord en vigueur entre

<<http://www.ledevoir.com/non-classe/108688/l-accord-canada-quebec-sur-l-unesco-le-sacrifice-de-l-autonomie-internationale-du-quebec>>; Gilles Duceppe, « Le Québec à l'UNESCO : un recul historique », *Le Devoir* (25 octobre 2007) en ligne : *Le Devoir*

<<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/161785/le-quebec-a-l-unesco-un-recul-historique>>.

⁴⁰ Voir Gilles Duceppe, « Le siège du Québec à l'UNESCO : un simple strapontin! », *Le Journal de Montréal* (11 septembre 2014) en ligne : *Le Journal de Montréal*

<<http://www.journaldemontreal.com/2014/09/11/le-siege-du-quebec-a-lunesco-un-simple-strapontin>> [Duceppe]. L'expression fut reprise par Antoine Robitaille, « Fédéralisme à l'ère Trudeau : Partenariat miné? », *Le Devoir* (21 octobre 2015) en ligne : *Le Devoir*

<<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/453082/federalisme-a-l-ere-justin-trudeau-partenariat-mine>>, qui parle de « l'octroi du "strapontin" québécois à l'UNESCO ».

⁴¹ Duceppe, *supra* note 40.

⁴² *Ibid.*

⁴³ En vertu de l'article 167 (1) de la *Constitution belge*, « [l]e Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci ». Le paragraphe 3 ajoute que « [l]es Gouvernements de communauté et de région [...] concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement ».

le Québec et le Canada instaure un climat de confiance et de confort. Ce dernier point n'est certainement pas anodin : bien qu'au cours des dernières décennies, de plus en plus d'États ont fait le choix d'entretenir des relations directes avec le Québec, d'autres ont pu craindre les réactions du Canada. Une présence informelle du Québec au sein de l'UNESCO n'était pas non plus une réalité facile à gérer pour l'ensemble du Secrétariat de cette organisation. Depuis 2006, la présence du Québec est acquise, ce qui ne peut que faciliter le maintien et le développement de relations avec d'autres représentants d'États, ainsi qu'avec des fonctionnaires de l'UNESCO œuvrant à tous les niveaux de son Secrétariat⁴⁴. Il s'agit là d'un aspect rarement mentionné dans la littérature.

Outre cet aspect formel, il est acquis que le Québec peut participer à tous les travaux, à toutes les réunions et à toutes les conférences de l'UNESCO ; sa participation n'est donc plus tributaire d'une conjoncture particulière, de la nature d'un dossier spécifique ou encore du bon vouloir des représentants canadiens en poste. L'implication du Québec dans les dossiers qui présentent pour lui une importance est acceptée et les modalités en sont clarifiées. L'accord garantit au Québec une « présence [...] de plein droit au sein de la Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO »⁴⁵, ce qui se dégage de la pratique.

Enfin, force est de constater que cette pratique ne se cantonne pas aux termes de l'*Accord Québec-Canada sur l'UNESCO* et la coopération entre les deux parties est dans les faits beaucoup plus intégrée. Par exemple, alors que l'article 2.3 de l'Accord stipule que « [l]ors [des] travaux, réunions et conférences [de l'UNESCO], tout représentant du gouvernement du Québec aura droit d'intervenir pour compléter la position canadienne et faire valoir la voix du Québec »⁴⁶, la pratique révèle que chaque position officiellement défendue à l'UNESCO par le Canada dans le dossier de la diversité des expressions culturelles résulte d'une concertation entre le Québec et le Canada : ainsi, une position commune est préalablement arrêtée dans le cadre de réunions de travail préparatoires et les interventions qui s'ensuivent se veulent conformes à celle-ci. La phase d'élaboration de telles positions communes constitue dès lors pour le Québec une occasion de faire valoir son point de vue et de formuler des propositions conformes à ses intérêts qui pourront ensuite être défendues dans l'enceinte de l'UNESCO. C'est manifestement ce que le Québec est arrivé à réaliser au cours des dix dernières années.

⁴⁴ Dans une entrevue réalisée par le Secrétariat de la diversité culturelle, Michèle Stanton-Jean raconte un événement qui reflète bien cette réalité : « [m]on mandat s'est terminé par une très belle surprise. Au moment de mon départ, le bureau de M^{me} Irina Bokova m'a téléphoné pour m'inviter à dîner avec elle. Ce fut un moment spécial que j'ai beaucoup apprécié. J'ai eu la chance d'être en tête à tête avec elle et d'aborder plusieurs sujets de l'heure! ». Voir Entrevue avec M^{me} Michèle Stanton-Jean, *supra* note 21. Irina Bokova est Directrice générale de l'UNESCO depuis 2009.

⁴⁵ Québec, Ministère des Relations internationales du Québec, *Accord Québec-Canada sur l'UNESCO*, 2015, en ligne : Relations internationales et Francophonie <www.mrif.gouv.qc.ca/fr/relations-du-quebec/organisations-et-forums/representation-unesco/accord-unesco>.

⁴⁶ *Accord Québec-Canada sur l'UNESCO*, *supra* note 22 à la p 2.3.

II. La participation du Québec au développement de la coopération culturelle internationale

Dans une perspective chronologique, l'exercice extraterritorial de la compétence culturelle du Québec a d'abord pris la forme d'une participation soutenue, et sans cesse plus importante, à l'essor et à l'affermissement de la coopération internationale dans ce secteur. Une telle implication du Québec était d'ailleurs indissociable de l'énoncé même de la doctrine Gérin-Lajoie, puis de sa mise en œuvre au cours des cinquante dernières années. « [L]e Québec est plus qu'un simple État fédéré parmi d'autres. Il est l'instrument politique d'un groupe culturel distinct et unique dans la grande Amérique du Nord »⁴⁷ affirmait Paul Gérin-Lajoie dans son discours du 12 avril 1965. Comme l'écrira quelques décennies plus tard André Donneur, « [c]ette "doctrine Gérin-Lajoie" se traduit d'abord concrètement dans les ententes en matière d'éducation et culturelle avec la France »⁴⁸. De plus, « elle donnera lieu à des relations internationales diversifiées, tant avec l'Agence culturelle et technique de la francophonie qu'avec diverses régions des États-Unis et d'Europe, d'Amérique latine et d'Asie »⁴⁹. D'ailleurs, fait historique digne d'intérêt, « [d]éjà, après l'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1976, la participation à l'UNESCO était recherchée pour assurer l'identité du Québec sur le plan culturel »⁵⁰. C'est toutefois par le biais d'une nouvelle organisation internationale rassemblant des pays de langue française que le Québec s'initiera véritablement à la coopération culturelle multilatérale (A), et par la conclusion de nombreuses ententes bilatérales qu'il tissera progressivement son vaste réseau international de partenaires dans le secteur de la culture (B).

A. La coopération culturelle multilatérale : l'exemple de la Francophonie

L'évolution de la coopération culturelle entre le Québec et ses partenaires de 1965 à nos jours a très tôt été marquée par sa participation à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT). La conclusion, en 1971, d'un arrangement entre les gouvernements du Canada et du Québec afin que celui-ci puisse être admis comme « gouvernement participant », au sein de l'ACCT créée par le traité de Niamey du 20 mars 1970⁵¹, a par ailleurs constitué une étape importante de la genèse de cette coopération.

Rappelons que le but de l'ACCT devait être « de promouvoir et de diffuser les cultures des Hautes Parties contractantes et d'intensifier la coopération culturelle

⁴⁷ Gérin-Lajoie, *supra* note 3 à la p 138.

⁴⁸ André Donneur, « Le Québec et la scène internationale » (2007) 38:2 *Économie et solidarité* 154 à la p 157.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Voir *Convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique*, 20 mars 1970, dans *Agence de coopération culturelle et technique: Textes fondamentaux*, 1970 à la p 2, en ligne : Organisation internationale de la Francophonie <www.francophonie.org/IMG/pdf/acct-textes-fondamentaux-1970-convention-et-charte-3.pdf> [*Convention de l'ACCT*].

et technique entre elles »⁵². Dans cette perspective, certains États qui aspiraient à devenir Partie à cette Convention jugeaient pertinent d'autoriser la participation d'entités autres qu'étatiques. Pour parvenir à cette fin sans pour autant enlever le caractère « interétatique » de la Convention créant l'ACCT, les négociations ont conduit les États à l'élaboration d'une Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique⁵³, annexée à la Convention et prévoyant un statut de « gouvernement participant » pour des entités non souveraines dont les compétences allaient recouper les domaines d'activités de l'ACCT. Ainsi,

[d]ans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des États membres, tout Gouvernement [pouvait] être admis comme Gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence, sous réserve de l'approbation de l'État membre dont relève le territoire sur lequel le Gouvernement participant concerné exerce son autorité et selon les modalités convenues entre ce Gouvernement et celui de l'État membre⁵⁴.

Grâce à cet enchevêtrement d'instruments juridiques qui permit l'adoption la Convention de l'ACCT destinée à l'adhésion d'États souverains, tout en y annexant une Charte permettant à des « gouvernements participants » d'être associés à cette entreprise, les portes de la Francophonie se sont donc ouvertes au Québec. C'est précisément dans ce contexte, et à quelques mois seulement d'intervalle, que « [l]'entente entre Ottawa et Québec définissant ces modalités [fut] signée à la veille de l'ouverture de la Conférence générale de [l'ACCT] qui se [déroula] dans les deux capitales en octobre 1971 »⁵⁵. L'article 11 de cette entente stipulait que « [l]a participation du Gouvernement du Québec aux conférences et réunions officielles de l'Agence est assurée par un groupe de ministres ou de fonctionnaires au sein de la délégation canadienne, ce groupe étant formé par le Gouvernement du Québec »⁵⁶. Certes, ce dernier n'obtenait pas le droit d'être représenté par une délégation distincte au sein de l'ACCT, mais il pouvait se prononcer sur les matières relevant de sa compétence constitutionnelle.

⁵² *Ibid*, art 1.

⁵³ *Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique*, Annexe à la *Convention portant création de l'Agence de coopération culturelle et technique*, le 20 mars 1970, [*Charte de l'ACCT*]. Voir « Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique » (1970) 1:2 *Études internationales* 95.

⁵⁴ *Charte de l'ACCT*, *supra* note 53 art 3(3).

⁵⁵ Jean Tardif, « La Francophonie institutionnelle et le Québec » (1984) 1 *RQDI* 11 à la p 18; Dans les faits, la négociation de la Charte de l'ACCT et les pourparlers visant à conclure l'entente entre le fédéral et le Québec se sont déroulés de manière quasi concomitante. Voir Marcel Masse, « Le Québec et l'ACCT: tribulations d'un état fédéré en Francophonie », Actes du Colloque 2002 du Cercle Richelieu-Senghor de Paris, 2002, en ligne: Cercle Richelieu-Senghor de Paris <www.cercle-richelieu-senghor.org/index.php?option=com_content&view=article&id=65> [Le Québec et l'ACCT].

⁵⁶ Voir *Modalités selon lesquelles le gouvernement du Québec est admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence de coopération culturelle et technique*, convenues le 1^{er} octobre 1971 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, Communiqué, Ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 8 octobre 1971 dans Arthur E Blanchette, dir, *Canadian Foreign Policy: 1945-2000: Major Documents and Speeches*, Kemptville, Golden Dog, 2000. Les Modalités ont fait l'objet d'un arrêté : Conseil exécutif du Québec, *Arrêté no 3370 du 6 octobre 1971*, reproduit dans (1972) *Perspectives internationales* aux pp 23-4.

Cela étant, « [d]ans les faits, tout au long de l'histoire de l'Agence, le Québec exploitera l'ensemble des potentialités ouvertes par les droits qui découlent de son statut, au point qu'il se définira lui-même comme "un membre à part entière" de la Francophonie »⁵⁷. Bien que le statut officiel du Québec à titre de « gouvernement participant » soit demeuré le même au fil de l'évolution de l'ACCT, devenue l'« Agence de la Francophonie » suite à la révision de sa Charte en 1997⁵⁸, puis l'« Organisation internationale de la Francophonie » en 2005⁵⁹, le Québec est désormais considéré comme un « membre à part entière » de cette organisation internationale⁶⁰.

La Francophonie, qui rassemble aujourd'hui quatre-vingt États et gouvernements, est le moteur d'une coopération internationale multisectorielle. Il n'en demeure pas moins que « l'intensification du dialogue des cultures et des civilisations » est présentée comme l'un de ses principaux objectifs⁶¹ et que la diversité et le développement culturels demeurent un champ d'action majeur pour l'organisation. Aussi, la Francophonie veille-t-elle au « développement de véritables filières d'industries culturelles pour le livre, l'image, les arts plastiques et le spectacle vivant »⁶² sur le territoire de ses membres. Elle joue également un rôle crucial dans la mise en œuvre de la *Convention de 2005*, permettant à nouveau au Québec de faire valoir son expertise dans ce dossier. Aussi, le plus récent sommet de la Francophonie a conduit à l'adoption de la *Déclaration de Dakar* qui, conformément au souhait du Québec, fait état de l'attention portée par les membres à « l'impact considérable des

⁵⁷ Le Québec et l'ACCT, *supra* note 55 précise : « [I]a réalité, c'est qu'au sein de la nouvelle Agence de coopération, le Québec obtint un statut de gouvernement participant rendu possible par l'article 11 de la Charte de l'ACCT, qui reprend le texte de l'article 3.3 de la Convention de l'Agence de coopération culturelle et technique. En droit, le Québec ne peut donc prétendre être membre à part entière de la Francophonie, le statut de gouvernement participant n'autorisant pas cette qualification. Dans la pratique, les modalités de participation appliquées au Québec excèdent ce que la lettre autorise. Le Québec, par exemple, a pu s'exprimer sans réserve sur toutes les questions lors du Sommet de Beyrouth et de Ouagadougou, y compris sur celles relatives à la situation politique internationale ».

⁵⁸ Adoptée par le VII^e Sommet de la Francophonie, 14-16 novembre 1997, Hanoi, Vietnam.

⁵⁹ L'article 10 de la *Charte de la Francophonie*, adoptée par la XXI^e Conférence ministérielle de la Francophonie (23 novembre 2005, Tananarive, Madagascar), clarifie le statut des « États et gouvernements membres, membres associés et observateurs ». Il stipule que « [d]ans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des États membres, tout gouvernement peut être admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'OIF, sous réserve de l'approbation de l'État membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité, et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'État membre ».

⁶⁰ Ainsi peut-on lire sur le site du ministère des Relations internationales du Québec que l'OIF est la « [s]eule organisation gouvernementale multilatérale dont il est membre à part entière ». Ce faisant, « le Québec affirme sa personnalité internationale au sein de la communauté francophone mondiale. Il concourt activement à la construction d'une Francophonie fondée sur le partage de la langue française et des valeurs universelles, qui a fait de la reconnaissance et de la promotion de la diversité des cultures des pays francophones un facteur de dialogue et de paix au service du développement ». Voir Québec, Ministère des Relations internationales, *Qu'est-ce que la Francophonie*, en ligne: Relations internationales et Francophonie <www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Francophonie/Quebec-et-Francophonie>.

⁶¹ OIF, *Charte de la Francophonie*, art 1, en ligne: Organisation internationale de la Francophonie <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/charte_francophonie.pdf>.

⁶² OIF, *Diversité et développement culturels*, en ligne: Organisation internationale de la Francophonie <www.francophonie.org/-Diversite-et-developpement-.html>.

technologies numériques sur l'environnement culturel et la nécessité d'en tenir compte dans nos politiques nationales et dans nos activités de coopération, en lien avec la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO basée sur la neutralité technologique »⁶³. Preuve en est, s'il en faut une, de la capacité du Québec d'influencer directement, « [à] titre de membre de [l'OIF], [...] des décisions à portée globale touchant notamment la culture »⁶⁴.

B. La coopération culturelle bilatérale

Les cinq dernières décennies ont par ailleurs été marquées par la multiplication des ententes de coopération internationale⁶⁵ conclues par le Québec dans de multiples secteurs, y compris celui de la culture, dont la toute première remonte à 1965. Le contexte historique y semble particulièrement propice :

[I]es débats des années 1960 relatifs à la culture et à son influence sur les relations internationales donnèrent naissance à un document important, la Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale, sous la forme d'une résolution adoptée par la Conférence générale à sa 16e session le 4 novembre 1966 (pour le vingtième anniversaire de l'UNESCO)⁶⁶.

Dès son article premier, les Membres de l'UNESCO y affirment que « [t]oute culture a une dignité et une valeur qui doivent être respectées et sauvegardées », que « tout peuple a le droit et le devoir de développer sa culture » et que « [d]ans leur variété féconde, leur diversité et l'influence réciproque qu'elles exercent les unes sur les autres, toutes les cultures font partie du patrimoine commun de l'humanité »⁶⁷. Ainsi, « [l]a Déclaration de 1966 était importante parce qu'elle exprimait une volonté politique de coopération »⁶⁸. C'est dans cette mouvance que le Québec conclura d'abord une entente de coopération culturelle avec la France en 1965, puis avec la Belgique en 1977. Il faudra attendre la fin des années 1980 pour voir émerger des

⁶³ OIF, *Déclaration de Dakar*, XV^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Dakar, 29-30 novembre 2014, art 33.

⁶⁴ Québec, Ministère des Relations internationales du Québec, *Québec et la Francophonie*, 2015, en ligne : Relations internationales et Francophonie <www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Francophonie/Quebec-et-Francophonie>, dernier accès le 15 mars 2016.

⁶⁵ « L'expression "entente internationale" désigne un accord, quelle que soit sa dénomination particulière, intervenu entre d'une part, le gouvernement ou l'un de ses ministères ou organismes et d'autre part, un gouvernement étranger ou l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation ». Voir *Loi sur le ministère des Relations internationales*, RLRQ c M-25.1.1, art 19.

⁶⁶ UNESCO, Division des politiques culturelles et du dialogue interculturel, *L'UNESCO et la question de la diversité culturelle: Bilan et stratégies, 1946-2004*, version révisée, Paris, 2004 à la p 10 [L'UNESCO et la question de la diversité culturelle].

⁶⁷ UNESCO, *Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale*, 4 novembre 1966, art 1, en ligne: UNESCO <http://portal.unesco.org/fr/ev.phpURL_ID=13147&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.

⁶⁸ L'UNESCO et la question de la diversité culturelle, *supra* note 66 à la p 11.

ententes conclues entre le Québec et des pays en développement. De telles ententes seront signées avec l'Algérie, le Sénégal et le Maroc en 1987, et la Côte d'Ivoire en 1988.

Aujourd'hui, sur les 380 ententes internationales du Québec en vigueur⁶⁹, 41 concernent la culture, soit parce qu'elles sont spécifiques à ce secteur, soit parce qu'il s'agit d'ententes multisectorielles contenant un volet culturel. Ces ententes sont conclues par le gouvernement du Québec, par le ministre de la Culture ou encore par l'un des partenaires du vaste réseau d'entités sur lequel le gouvernement du Québec s'appuie pour étendre son action internationale dans le champ de la culture ; il s'agit notamment de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC), du Conseil des arts et des lettres du Québec et de la Bibliothèque nationale du Québec⁷⁰. Afin de rendre compte de leur diversité, il peut être intéressant de proposer une typologie de ces ententes par catégories de partenaires, par zones géographiques couvertes ou encore par domaines de coopération.

L'analyse des catégories de partenaires du Québec est intéressante car elle révèle que ce dernier a conclu 34 des 41 ententes en vigueur dans le secteur de la culture avec des États souverains ou avec des organismes relevant de ces États⁷¹. Concernant les autres ententes culturelles, cinq lient le Québec à des entités infra étatiques⁷² et deux à des organisations internationales⁷³. Enfin, il n'est pas surprenant de constater qu'une majorité de partenaires du Québec dans le secteur de la culture sont des États membres de l'OIF.

⁶⁹ Selon les données publiées sur le site du ministère des Relations internationales en date du 19 mars 2016. Voir Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Ententes internationales*, en ligne :

<www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ententes-et-engagements/ententes-internationales?territoireId=§eurId=6&codeStatut=V&anneeEntreeVigueurDebut=0&anneeEntreeVigueurFin=2015&Numero=#result>.

⁷⁰ Ces entités sont habilitées à conclure des ententes directement avec des gouvernements étrangers ou des sociétés similaires sur le territoire d'autres États. À titre illustratif, mentionnons le cas de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) qui « conclut des ententes avec des institutions internationales ou des gouvernements étrangers en vertu de sa loi constitutive ». Voir SODEC, *Partenaires à l'étranger*, 2014, en ligne: SODEC <www.sodec.gouv.qc.ca/fr/page/route/2/6#>; *Loi sur la Société de développement des entreprises culturelles*, RLRQ c S-10.002; La SODEC a notamment conclu des ententes avec la France, la Suède, la Pologne, la Tunisie, le Danemark, le Venezuela et le Mexique, dans les domaines du cinéma, de la littérature ou encore des métiers d'art.

⁷¹ Les États concernés par les ententes en vigueur sont l'Algérie, la Belgique, la Côte d'Ivoire, le Danemark, la France (17 ententes), l'Italie, le Liban, le Luxembourg, le Maroc, la Pologne, la Russie, le Rwanda, le Sénégal (3 ententes), la Suède, la Tunisie et le Venezuela.

⁷² Les entités infra étatiques concernées par les ententes culturelles en vigueur sont la Communauté française de Belgique, la Catalogne, l'État du New Hampshire et l'État de la Louisiane.

⁷³ La première est l'*Entente de coopération terminologique entre l'Office de la langue française et l'Organisation des Nations Unies*, Entente 1991-07, 11 mars 1991, qui vise à « accroître la mise en commun des ressources et des moyens dont ils disposent respectivement en matière linguistique et terminologique » (art 1). La seconde est l'*Entente concernant un protocole général de collaboration en médiatisation de documents entre le gouvernement du Québec et l'Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français (IEPF)*, Entente 1991-03, 8 janvier 1991, qui met en place un cadre de coopération en matière de services d'édition et de diffusion de documents (art 1). Soulignons que depuis la Conférence de Rio+20 de 2013, l'IEPF a pris la nouvelle dénomination de l'*Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD)*.

Au niveau des zones géographiques, les États européens sont les principaux partenaires du Québec dans le domaine de la culture. La France est impliquée dans 17 des 41 ententes culturelles en vigueur, alors que les autres partenaires européens du Québec sont la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne, la Suède, la Catalogne et la Communauté française de Belgique. Par ailleurs, trois États d'Afrique sub-saharienne sont liés par cinq ententes, soit la Côte d'Ivoire, le Rwanda et le Sénégal, de même que trois États du Maghreb, soit l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Enfin, le Liban et le Venezuela, ainsi que deux États américains, soit la Louisiane et le New Hampshire, ont aussi conclu une entente avec le Québec.

Finalement, du point de vue matériel, plusieurs domaines d'activités sont visés par les ententes culturelles du Québec. Par exemple, une dizaine d'ententes ont été conclues dans le domaine de l'audiovisuel avec quelques États européens, de même que la Tunisie et le Venezuela. Plusieurs de ces ententes sont des accords de coproduction cinématographique ou télévisuelle qui visent à encourager les échanges économiques et culturels entre les Parties. Les coproductions issues de ces ententes peuvent bénéficier d'opportunités de financement, de même que d'un accès aux réseaux de promotion, de distribution et de diffusion des deux parties⁷⁴, ce qui constitue une forme de traitement privilégié par rapport aux productions étrangères qui tentent de pénétrer le territoire d'une des parties. Des facilités sont également prévues afin d'accueillir le personnel technique et artistique impliqué dans les coproductions. Ces ententes de coproduction sont particulièrement élaborées et prévoient même dans certains cas un mécanisme de suivi. Une dizaine d'autres ententes couvrent le domaine linguistique et portent essentiellement sur la promotion du français ou encore sur la francisation des immigrants. La plupart impliquent la France, mais peuvent concerner une tierce partie. Il s'agit alors d'ententes conclues avec un « Centre culturel français de Doha » (CCF) situé sur un autre territoire, le but étant d'« établir un cadre de collaboration [...] afin que [le CCF] donne des cours de français à des candidats ayant fait une demande d'immigration au Québec, conformément aux objectifs du Ministère en matière de sélection et d'intégration des immigrants »⁷⁵. D'autres ententes établissent divers mécanismes de coopération entre bibliothèques, cinémathèques, musées, archives, conservatoires ou organismes de publications officielles. Dans un cas, l'entente vise spécifiquement la restauration de sites archéologiques⁷⁶. Enfin, quelques ententes portent sur la coopération culturelle

⁷⁴ Voir les dispositions relatives à la « coproduction » dans la SODEC, *Programme d'aide à la production 2016-2017 – Cinéma et production télévisuelle*, 2014, en ligne : SODEC <www.sodec.gouv.qc.ca/>.

⁷⁵ Voir par exemple l'article 1 de l'*Entente portant sur des services de francisation entre la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec et le Centre culturel français de Doha*, Entente 2010-07, 21 et 23 juin 2010; Ce type d'entente débute par une mention prévoyant « qu'en vertu de l'article 4 de la *Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles* (LQ 2005, c 24), la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec a notamment pour fonction d'informer, de recruter et de sélectionner les immigrants et de faciliter leur établissement au Québec et qu'à ces fins, elle doit prendre les dispositions nécessaires pour que les personnes qui s'établissent au Québec acquièrent, dès leur arrivée ou même avant qu'elles ne quittent leur pays d'origine, la connaissance de la langue française ».

⁷⁶ Tel est le cas d'une entente conclue avec le Liban dans le cadre de la préparation du IX^e Sommet de la Francophonie tenu à Beyrouth du 26 au 28 octobre 2001. Ainsi, « parmi les mesures d'aide envisagées,

de manière générale, ce qui peut alors englober plusieurs domaines d'activités évoquées précédemment, de même que la formation, la recherche et la participation à des manifestations culturelles.

Ce survol de la présence du Québec sur la scène internationale et de son action diplomatique dans le domaine de la culture ne saurait être complet sans évoquer le réseau des bureaux et délégations du Québec à l'étranger qui compte actuellement 21 attachés et conseillers culturels en poste⁷⁷. Ces représentants peuvent contribuer à la promotion des artistes et des industries culturelles québécoises au-delà des frontières du Québec et faciliter l'ouverture de nouveaux marchés internationaux. Le maintien de la diplomatie culturelle constitue d'ailleurs l'un des douze objectifs du Plan stratégique 2014-2018 du ministère des Relations internationales qui souhaite soutenir un « [m]inimum de 1800 artistes, organismes culturels ou entreprises culturelles annuellement » grâce à son réseau des représentations du Québec à l'étranger⁷⁸. En fin de compte, un tel investissement dans la culture contribue à faire rayonner l'ensemble du Québec dans le monde entier.

Bien qu'elle puisse soulever des questions d'une grande pertinence sur le statut du Québec sur la scène internationale ou sur la qualification des ententes qu'il conclut, l'analyse qui précède se veut certainement plus factuelle que juridique. Certes, une analyse de la forme des actes juridiques accomplis par le Québec, de leur valeur juridique et de l'ordre juridique auxquels ils sont soumis soulève de multiples questions en droit international, mais celles-ci ne sont pas propres au domaine culturel. Une réflexion sous l'angle du formalisme juridique est donc volontairement écartée ici, au bénéfice d'une pleine mise en valeur de la pratique des relations internationales du Québec dans le secteur de la culture. Loin d'être dénué d'intérêt, cet angle d'approche démontre qu'au-delà de la forme que peuvent prendre ces relations, il y existe une « pratique » extrêmement significative qui mérite d'être prise en compte dès lors qu'il est question d'analyser la place qu'occupe le Québec sur la scène internationale. Et il ressort de ce qui précède que son implication en matière de coopération culturelle internationale n'est plus à démontrer puisqu'elle s'affirme et se renouvelle depuis maintenant plus d'un demi-siècle.

le Québec a décidé d'assumer les coûts de réalisation de quatre projets visant l'amélioration des conditions de visite du site archéologique de Byblos ». Voir *Entente entre le gouvernement de la République libanaise et le gouvernement du Québec portant sur la contribution financière du Québec à l'aménagement du site archéologique de Byblos*, Entente 2001-13, 5 septembre 2001, Préambule, à l'al 6; Bien que le sommet de Beyrouth ait eu lieu il y a une quinzaine d'années, l'entente est toujours en vigueur selon le répertoire des ententes du ministère des Relations internationales du Québec.

⁷⁷ Québec, Ministère de la Culture et des Communications, *Attachés et conseillers culturels des représentations du Québec par territoires*, 2016, en ligne : Culture et Communications <www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=5679>.

⁷⁸ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Plan stratégique 2014-18*, Québec, Publications du Québec, 2014 à la p 11.

Claude Morin, alors ministre des Affaires intergouvernementales du Gouvernement du Québec du Cabinet de René Lévesque, affirmait en 1978 que « [I]es deux principales tendances qui ont caractérisé dans le passé et qui caractériseront dans l'avenir les relations internationales du Québec sont la continuité et la croissance »⁷⁹. À la fois lucide et visionnaire, il soulignait déjà une contradiction destinée à s'accroître progressivement : « d'un côté [...] le droit international est fondé sur la notion de souveraineté, expression de la légitimité de l'État ; de l'autre [...] une grande partie de la substance concrète des relations internationales contemporaines appartient aux entités juridiques qui composent cet État »⁸⁰. Il en concluait que le Québec se trouvait confronté à deux options : « se replier » sur lui-même, ou « adopte[r] une attitude dynamique et imaginative »⁸¹. Dans le champ de la culture, le Québec a clairement opté pour cette deuxième voie.

Aussi, bien que la participation du Québec à la coopération culturelle internationale se traduise en termes de continuité et de croissance, sa contribution spécifique au développement du droit international de la culture permet également de qualifier son action d'audacieuse et d'innovatrice. À cet égard, la mise en œuvre de la *Convention de 2005*, combinée à l'*Accord Québec-Canada relatif à l'UNESCO*, constitue un laboratoire digne du plus grand intérêt pour juger de ce que le Québec peut accomplir au sein d'une organisation internationale. Certes, le Québec ne jouit pas des mêmes prérogatives que les États souverains membres de l'UNESCO. Toutefois, cette réalité ne l'empêche pas pour autant d'être présent au siège de l'Organisation, d'interagir directement avec d'autres Parties à la Convention, de prendre la parole au sein de ses organes, de faire valoir son expertise et même de stimuler l'évolution de la mise en œuvre de cet instrument auquel il a été associé depuis sa phase de gestation jusqu'à aujourd'hui.

Tant pour le rayonnement du Québec sur la scène internationale que pour le bénéfice de la gouvernance mondiale qu'il semble à même d'influencer, on ne pourra que souhaiter une contagion généralisée de ce dynamisme québécois dans les autres forums pertinents pour l'exercice de ses compétences.

⁷⁹ Claude Morin, « La politique extérieure du Québec » (1978) 9:2 *Études internationales* 281 à la p 281.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.* aux pp 281-82.