

Hors série

Rapport évolutif - Essai

La doctrine Gérin-Lajoie : un aggiornamento nécessaire

Christopher Malone



LEPPM
Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

LA DOCTRINE GERIN-LAJOIE: UN AGGIORNAMENTO NECESSAIRE

Christopher Malone

© Copyright ENAP — MRIFCE — LEPPM 2013. Tous droits réservés.

AVANT-PROPOS

Il y a quarante ans, alors que je commençais à m'intéresser au domaine des études internationales, le professeur Louis Sabourin me fit plancher, à l'Université d'Ottawa, sur une question alors assez exotique : les relations internationales du Québec. Très vite, j'eus à me familiariser avec le fondement doctrinal de cette action : la doctrine Gérin-Lajoie, objet d'un large consensus politique au Québec. Au fil des années, je constatais, avec un certain degré d'étonnement, que ce consensus s'est maintenu, alors que tant de certitudes acquises au cours de la Révolution tranquille se sont effacées.

Dans le cadre de travaux que j'ai eu le privilège de pouvoir mener à L'ENAP, avec l'encouragement du professeur Paul-André Comeau, j'ai toutefois, depuis deux ou trois ans, été conduit à m'interroger sur la pertinence de cette doctrine à la lumière du contexte interne et externe qui en conditionne désormais sa mise en œuvre. Cela m'a paru particulièrement frappant dans le secteur, de plus en plus important, des négociations commerciales bilatérales et multilatérales. Cet essai présente quelques éléments de réponse aux questions que je me suis posées à cet égard. Il développe ensuite quelques idées visant à adapter une doctrine, qui a bien servi le Québec, aux exigences contemporaines.

Christopher Malone

Juin 2013

INTRODUCTION

Lors de son premier discours de politique générale, prononcé devant le Conseil des Relations internationales de Montréal, le 11 février 2012, le nouveau ministre des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur, Jean-François Lisée, se plia, comme pratiquement tous ses prédécesseurs depuis la Révolution tranquille, à un exercice de définition des raisons qui poussaient que le Québec, nation non souveraine, à mener une politique active sur le plan international¹. Le ministre affirma, en des termes simples et directs, que le Québec avait des intérêts à défendre vis-à-vis de l'étranger dans plusieurs domaines, intérêts qu'il détailla dans la suite de son intervention².

Un auditeur attentif, au fait de la teneur des discours du même type prononcés par les responsables gouvernementaux québécois, depuis le milieu des années soixante, n'a pu manquer d'être surpris de ce que le ministre choisit de ne pas dire, plutôt que par ce qu'il a dit. En effet, M. Lisée ne dit mot de la doctrine Gérin-Lajoie, fondement juridique revendiqué de l'action internationale du Québec depuis bientôt un demi-siècle. L'approche du ministre paraissait reposer sur des considérations politico/économiques, plutôt que des

affirmations juridico-constitutionnelles. M. Lisée est un fin connaisseur du dossier des relations internationales du Québec, domaine où il a assumé aussi bien les fonctions de conseiller politique, de journaliste, d'écrivain et de chercheur universitaire. Il est parfaitement au fait, sans aucun doute, de l'existence de la doctrine Gérin-Lajoie et de la place qu'elle occupe dans le paysage politique québécois depuis longtemps.

Quelques jours plus tard, lors de la défense des crédits du ministère à l'Assemblée nationale³, d'une durée de trois heures, le ministre, comme d'ailleurs son interlocuteur libéral, ancien ministre des Relations internationales⁴, aurait pu rappeler l'importance traditionnellement accordée par le gouvernement du Québec à cette doctrine. Aucun des deux ne l'a fait.

L'auditeur du ministre sera donc tenté de conclure que l'omission de rappeler l'importance de la doctrine comme fondement de la politique qu'il doit définir et proposer au gouvernement⁵ découlait d'un choix conscient. Faut-il en conclure que l'intervention du ministre signalait un infléchissement majeur de la politique internationale du Québec? Sommes-nous à la veille d'une nouvelle approche que le ministre souhaite voir adopter par le Québec dans ce domaine? Il est permis

¹ Le texte de l'allocation se trouve à : www.mrifce.gouv.qc.ca/fr/salle-de-presse/allocations/2013/2013-02-11

²Le ministre présente deux types d'enjeux prioritaires dans son intervention : la création des conditions de son propre épanouissement et la préservation de sa capacité de déterminer son destin national, en plus, bien entendu, des enjeux proprement commerciaux.

³ Le compte-rendu complet des séances consacrées à l'examen des crédits 2013/2014 se trouve au *Journal*

des débats de la Commission des institutions – Assemblée nationale du Québec, Volume 43, No 17, en date du 15 février 2013; 74 pages.

⁴ Il s'agit de M. Pierre Arcand. Le porte-parole de la Coalition avenir Québec, M. Stéphane Le Bouyonnec, n'aborda pas non plus la question.

⁵ Selon la loi organique du ministère, c'est le premier mandat du ministre.

d'en douter pour le moment, rien n'indiquant par ailleurs que le ministre, et le gouvernement dont il fait partie, entendent réorienter les fondements traditionnels de cette politique.

Faut-il alors conclure qu'il s'agit simplement d'un choix tactique, répondant à des considérations, internes et externes, liées à la conjoncture du moment? Ou faut-il croire que le ministre en est arrivé à la conclusion que, dans les circonstances actuelles, moins on parle de la doctrine, mieux cela vaudra pour la politique internationale du Québec?

Il est vrai que des questions ont été soulevées depuis plusieurs années quant à la pérennité de la doctrine, face au type d'engagements auxquels le Canada était amené à souscrire depuis les négociations de l'Accord de Libre-échange (ALE, qui deviendra, quelques années plus tard, l'ALENA avec l'inclusion du Mexique) avec les États-Unis au cours des années quatre-vingt. Les interlocuteurs du Canada, d'abord les États-Unis, ensuite l'Union européenne, mettaient en doute l'intérêt de signer des accords commerciaux à portée large avec le Canada, dans la mesure où Ottawa avait toujours prétendu, lors de négociations commerciales aussi bien bilatérales que multilatérales, que le gouvernement fédéral ne pouvait s'engager vis-à-vis des gouvernements étrangers dans des secteurs de compétence constitutionnelle interne des provinces.

Cela faisait du Canada un interlocuteur parfois peu intéressant pour ses

partenaires dans des négociations commerciales internationales. Et ce, d'autant plus qu'à partir des années soixante-dix, aussi bien dans le cadre multilatéral du GATT à Genève que dans le cadre bilatéral avec Washington et Bruxelles, les champs d'intérêt pour les interlocuteurs d'Ottawa se situaient de plus en plus dans des secteurs de compétence entièrement ou partiellement des provinces. C'était le cas, par exemple, des achats ou des monopoles publics, comme celui des boissons alcooliques au Québec. Les pressions étrangères ont finalement conduit Ottawa à inclure, dans les accords qu'il a négociés avec ses principaux partenaires, des clauses qui remettent en question le prolongement externe des compétences internes, que le Québec revendique. Comment en est-on arrivé là?

1. LA DOCTRINE GÉRIN-LAJOIE

De très nombreuses exégèses de la doctrine Gérin-Lajoie ont été produites au cours des dernières décennies⁶. Dans le cadre de ce court texte, il ne saurait être question de viser l'exhaustivité. Il est cependant utile de rappeler, de manière très générale, le contexte qui a présidé à sa formulation et la portée que le gouvernement québécois a voulu lui prêter au fil des années.

Afin d'atteindre les objectifs ambitieux qu'il s'était fixés en matière éducative et culturelle, le gouvernement Lesage, initiateur de la Révolution tranquille, s'est très vite rendu compte qu'il devrait faire appel à des ressources extérieures au

⁶ Des auteurs comme Louis Sabourin, Jacques-Yvan Morin, Claude Morin, Nelson Michaud, Stéphane Paquin, Daniel Turp et bien d'autres ont travaillé sur

cette question. Voir la bibliographie à la fin de cet essai.

Québec. Ces ressources ne pouvaient que provenir d'autres sociétés francophones, la France en premier lieu. Un cadre structuré était requis pour acheminer ces ressources (surtout humaines, du moins dans un premier temps) au Québec; d'où la nécessité de signer des ententes intergouvernementales avec Paris. Dans pratiquement tous les États du monde, le droit de signer des ententes internationales, sous forme de traité, appartenait aux autorités centrales; dans le cas du Canada, le gouvernement fédéral exerçait cette fonction.

Or, la constitution fédérale canadienne, rédigée à l'époque coloniale, ne fait guère état de la question de la compétence en matière d'affaires internationales⁷. Les provinces se sont largement désintéressées de cette question. Les autorités fédérales, pour leur part, ont perçu clairement que l'accession à la souveraineté du pays passait par l'acquisition de la compétence exclusive, par rapport à la puissance impériale, en matière d'affaires extérieures. Ottawa, de facto, s'est vu attribué cette compétence dans des textes de valeur quasi constitutionnelle à partir des années 1920, attribution qu'il a concrétisée en signant des traités avec des puissances étrangères. Certes, le Conseil privé de Londres⁸ avait décidé que le gouvernement fédéral ne

pouvait mettre en œuvre en œuvre des accords internationaux portant sur des questions de compétence provinciale, comme les relations de travail. Mais la portée de cette décision ne paraissait pas entraver beaucoup l'action canadienne sur le plan des relations extérieures. Aussi, l'orthodoxie largement dominante dans la capitale fédérale, et plus largement au Canada hors Québec (ROC), voulait que les affaires internationales, *de facto* mais aussi *de jure*, relèvent de la responsabilité constitutionnelle exclusive des autorités fédérales.

Lorsque le gouvernement Diefenbaker, dans un premier temps, et celui des Libéraux de Pearson ensuite, furent saisis des besoins québécois en matière de ressources éducatives et culturelles françaises, la réaction fut mitigée. Paris était un partenaire d'importance secondaire pour Ottawa au début des années soixante. Devant ce peu de dynamisme de la diplomatie fédérale, Québec choisit, encouragé par le Général de Gaulle, de nouer des liens directs avec la France et de conclure des accords sous forme d'entente⁹. Celles-ci, aux yeux aussi bien des Français que des Québécois, ne constituaient pas des traités au sens formel du terme. Mais elles scellaient des engagements souscrits par les deux gouvernements signataires, engagements

⁷ L'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 donne bien au gouvernement fédéral la capacité de mettre en œuvre des engagements internationaux du gouvernement impérial, mais les commentateurs s'accordent à considérer cet article comme étant périmé.

⁸ Annulant ainsi une décision de la Cour suprême du Canada. Le texte de cette décision, rédigée par Lord Atkin, se trouve dans : Jacques-Yvan Morin, François Rigaldies, Daniel Turp: *Droit international public – Documents d'intérêt canadien et québécois (Tome II)*. Montréal, éditions Thémis, 3^e édition, pp. 751-758.

⁹ Les textes de l'entente culturelle, beaucoup plus formelle que l'entente en matière d'éducation, figure dans Morin, Rigaldies & Turp, *p.cit.*, pp. 160-164. Le texte de l'entente en éducation se trouve, bien entendu dans le premier *Recueil des ententes internationales du Québec (1964-1984)*, Québec, Direction générale des publications gouvernementales (éditeur officiel), 1984.

qui pouvaient donner lieu, si besoin était, à des traductions législatives, de part et d'autre.

À Québec, les artisans de cette politique de rapprochement, et leurs quelques conseillers, étaient bien conscients de l'interprétation prévalant à Ottawa et dans le ROC¹⁰: la conduite des relations avec des gouvernements étrangers et des organisations intergouvernementales internationales étaient strictement du ressort des autorités fédérales. Coopérer avec l'État étranger qu'était la France impliquait donc que le Québec s'en remette à Ottawa pour négocier les accords indispensables. Par ailleurs, les responsables québécois savaient que les représentants étrangers en poste aussi bien à Ottawa qu'à Québec n'avaient entendu, depuis toujours, comme présentation des réalités constitutionnelles canadiennes en matière d'affaires étrangères, que les thèses fédérales.

Si Québec voulait aller de l'avant avec Paris sans heurter un mur d'objections, tirant leur source aussi bien du droit constitutionnel canadien que du droit international, ses dirigeants devaient disposer d'une doctrine en droit constitutionnel canadien, en plus éventuellement d'arguments fondés en droit international, qui rendent crédibles,

aux yeux d'abord des diplomates français, mais aussi des autres représentants diplomatiques au Canada, sa démarche en direction de l'étranger. Il fallait faire preuve d'esprit d'innovation, car, depuis 1867, aucune province canadienne ne s'était vraiment aventurée sur ce terrain.

Certes, l'Ontario, au milieu des années trente, était parvenu à convaincre les juges du Conseil privé britannique de la validité de son argument selon lequel le gouvernement fédéral possédait le droit de signer des accords internationaux¹¹, mais ne pouvait les mettre en œuvre au Canada, s'il s'agissait des domaines de compétence attribués, par les actes de l'Amérique du Nord britannique, exclusivement aux provinces. La décision du Conseil privé accordait au Québec le droit de ne pas donner suite à des engagements internationaux d'Ottawa dans les champs de sa compétence législative. Mais elle ne lui accordait pas le droit d'être proactif en direction de l'étranger.

Afin de légitimer les démarches en cours en direction de la France, le ministre de l'Éducation, qui venait de signer une entente sans précédent avec son vis-à-vis français, Christian Fouchet, se laissa convaincre¹² de présenter devant les représentants gouvernementaux étrangers en poste au Québec (le Corps consulaire de

¹⁰ L'abréviation ROC renvoie à un concept largement utilisé par les médias traitant du débat constitutionnel canadien : « Rest of Canada », c'est-à-dire le Canada hors Québec. Au premier rang des conseillers figurait André Patry, rédacteur du discours présentant la doctrine présentée par M.Gérin-Lajoie. Ottawa avait déjà réagi, en 1964, avant même la rédaction du discours de M. Gérin-Lajoie, lorsqu'il fut mis au courant des négociations préliminaires entre Québec et Paris en vue de la signature d'une entente en matière d'éducation. Patry avait, la même année, soumis à Paul Gérin-Lajoie une analyse détaillée des positions des uns et des autres. Voir : Duguay, Gilles :

Le triangle Ottawa-Québec-Paris. Québec, Septentrion, 2010, pp. 241-245. Ottawa répliqua au discours de M. Gérin-Lajoie immédiatement, avec une déclaration du ministre Paul Martin, reproduit dans l'ouvrage de Morin, Rigaldies & Turp, *op.cit.*, p. 3

¹¹ C'est la décision sur les Conventions du travail mentionnée à la note 8.

¹² C'est Gilles Duguay, *op.cit.*, qui relate cette séquence avec le plus de verve.

Montréal) une justification, en termes constitutionnels, des gestes posés. M. Gérin-Lajoie était d'autant plus convaincu de la nécessité d'effectuer cette présentation qu'il était lui-même avocat de profession, avec une bonne maîtrise des dossiers de nature constitutionnels. Le 12 avril 1965, il énonça, devant le Corps consulaire¹³, les fondements de ce qui allait devenir la doctrine Gérin-Lajoie, en partant aussi bien des dispositions constitutionnelles de 1867 que de la teneur des décisions du Conseil privé de 1883 et de 1937, cette dernière dans l'affaire des Conventions du travail.

La présentation du ministre fut fort habile, en soulignant l'importance des changements en cours dans le Québec de la Révolution tranquille aussi bien que l'inadaptation du cadre constitutionnel de 1867. Cela valait tout particulièrement pour le domaine des relations internationales, où le Québec avait décidé désormais d'assumer les responsabilités que ce cadre lui concédait déjà :

Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés, puisque le domaine des relations internationales était assez bien délimité. Mais, de nos jours, il n'en est plus ainsi. Les rapports interétatiques concernent désormais tous les aspects de la vie sociale. Il est maintenant nécessaire

que les collectivités membres, qui le désirent, participent activement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement¹⁴.

En plus du « plein exercice d'un *jus tractatum* limité » revendiqué par le ministre, le Québec réclama le droit de participer directement aux activités des organisations internationales œuvrant dans les domaines de sa compétence constitutionnelle. Plus largement, le ministre indiqua aux représentants étrangers que son gouvernement entendait agir lui-même sur la scène internationale pour développer les échanges internationaux de la société dont il était l'expression politique.

On notera que M. Gérin-Lajoie, tout en rappelant l'insatisfaction du Québec à l'égard du régime constitutionnel canadien existant, entendait situer ses revendications dans le contexte d'une orthodoxie fédéraliste incontestable. Mais le gouvernement fédéral canadien ne l'entendit pas de cette oreille. Non seulement exerça-t-il des pressions considérables sur la France pour que Paris accepte de limiter la portée en droit international des gestes posés avec le Québec¹⁵, mais il publiera très solennellement, en 1968, un document de doctrine, présentant les arguments développés depuis 1964, qui prit vigoureusement le contrepied des thèses du ministre québécois¹⁶. La doctrine

¹³ Dans l'introduction à son allocution, le ministre flatte son auditoire, composé de consuls de métier (des diplomates professionnels), en insistant sur l'importance de leurs mandats quasi diplomatiques.

¹⁴ L'allocution peut être lue à www.actionssouverainiste.org/fluxss/allocution_paul_gerin_lajoie.html

¹⁵ Voir la section citée du livre de Duguay, *op.cit.*

¹⁶ Martin, Paul : *Fédéralisme et relations internationales*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, 61 pages.

fédérale avait le mérite de la simplicité : la conduite des relations internationales au Canada relevait de la compétence législative exclusive du gouvernement fédéral. Certes, en formulant ses politiques et en traitant avec l'étranger, Ottawa devait tenir compte aussi bien des intérêts des gouvernements provinciaux que de ceux des communautés culturelles du pays. Mais le droit international, aussi bien que le droit constitutionnel canadien, établissait clairement, selon cette doctrine, que seul l'État fédéral canadien possédait une personnalité internationale. Dans le ROC, cette doctrine fut largement acceptée et c'est encore le cas aujourd'hui¹⁷.

2. LE CONSENSUS QUÉBÉCOIS

De 1965 à 2013, par contre, un très large consensus s'est manifesté au Québec autour des affirmations de M. Gérin-Lajoie. Le gouvernement qui succéda à celui de M. Lesage en élargit même quelque peu la portée, en consignait, dans un document qui circula en marge des conclaves constitutionnels qui se multiplièrent à partir de 1967, les revendications du Québec en matière de relations internationales¹⁸. Le débat à l'Assemblée nationale, tenu en juin

1967, à l'occasion de l'adoption à l'unanimité du projet de loi créant le ministère des Affaires intergouvernementales, permit à M. Gérin-Lajoie, de préciser la portée de sa pensée à propos de l'extension vers l'étranger des compétences existant sur le plan interne, précisions qui seront reprises par les deux autres intervenants dans ce débat consensuel¹⁹.

Quoique peu porté à s'exprimer publiquement à propos de la dimension politique de l'action internationale du gouvernement, Robert Bourassa, peu après son arrivée au pouvoir, eut à s'ériger en défenseur de la capacité d'agir du Québec sur le plan international, en maintenant les positions du gouvernement qui l'avait précédé quant à la nécessité d'une présence institutionnalisée du Québec au sein des instances intergouvernementales francophones²⁰. Le gouvernement suivant, celui de René Lévesque, reprit largement à son compte la doctrine Gérin-Lajoie, tout en plaidant pour l'accession du Québec à l'indépendance en association avec le Canada, sous l'impulsion des ministres Claude Morin, Jacques-Yvan Morin et Bernard Landry²¹.

¹⁷ Voir, par exemple, la présentation que fait de cette question le Professeur Peter Hogg dans : *Constitutional Law of Canada*. Toronto, Thomson & Carswell, 5^e édition, 2007, en trois volumes (feuilles volantes) – la section sur les relations internationales figure au chapitre 11.

¹⁸ Voir les documents B et C (extraits des textes officiels québécois élaborés pour les rencontres constitutionnelles) figurant aux pages 132 à 141 de Morin, Rigaldies & Turp, *op.cit.*

¹⁹ Il s'agissait de MM. Johnson et Lesage. Les interventions prononcées à cette occasion se trouvent dans le *Journal des Débats de l'Assemblée législative* à l'occasion du débat autour de la Loi créant le ministère des Affaires intergouvernementales, le 13 avril 1967. Voir aussi la *Chronologie* des relations

internationales du Québec, dressée par Michel Brunet sur le site du ministère des Relations internationales.

²⁰ Il parvint à signer un accord avec Ottawa en 1971 conférant au Québec le statut de gouvernement participant à l'Agence de coopération culturelle et technique, mais rejeta l'amendement constitutionnel traitant de la compétence en matière de relations internationales, proposé par Ottawa lors de la Conférence de Victoria la même année. Voir, à ce sujet la table ronde du 23 juin 1971 de Radio-Canada à : www.archives.radio-canada.ca/politique/national/clips/5734

²¹ Successivement ministres responsables des affaires internationales au gouvernement péquiste entre 1976 et 1985. Voir, par exemple, le discours de Morin de

Celle-ci fut mise de l'avant aussi bien lors de la tenue de la Conférence socio-économique « Le Québec dans le Monde » en 1984 que dans le premier énoncé de politique internationale formulé par le Québec, en 1985, intitulé « Le défi de l'interdépendance »²².

L'incarnation la plus achevée de la doctrine fut sans conteste l'accord conclu fin 1985 entre Ottawa et Québec, pendant le bref passage de Pierre-Marc Johnson au pouvoir. Cet accord portait sur la participation du Québec aux Sommets francophones. Il attribua au Québec le statut de participant aux rencontres des Chefs d'État et gouvernements pour la partie traitant des questions de coopération, alors qu'il se voyait accorder celui de « observateur intéressé » aux discussions portant sur des questions de politique internationale. Le Québec voyait ainsi confirmer sa personnalité internationale bien distincte, conformément aux vœux de M. Gérin-Lajoie. Au cours des années qui suivirent, le gouvernement Bourassa II, très impliqué dans des négociations en vue de modifier la constitution canadienne, chercha à mettre en valeur, dans le domaine international, son image économique; même un ministre

aussi peu porté sur la dimension politique des choses que Paul Gobeil crut cependant nécessaire, en 1988, de réaffirmer clairement l'adhésion de son gouvernement à la doctrine²³; adhésion qui sera reprise par son successeur, très porté aussi sur la dimension économique de son mandat, John Ciaccia²⁴.

On pourrait penser que les gouvernements Parizeau, Bouchard et Landry auraient pu chercher à réviser ou à mettre en cause cette adhésion, dans le contexte de la préparation du référendum de 1995, et au cours des années qui suivirent, marquées notamment par le passage, au ministère des Relations internationales, de la très active Louise Beaudoin. On ne trouve, certes, pas de réaffirmation doctrinale majeure, pendant cette période, des thèses du ministre libéral de la Révolution tranquille²⁵, mais on ne retrouve pas non plus de dénonciation des positions antérieures.

La présentation sommaire de la doctrine dans la première version du *Guide de la pratique des relations internationales du Québec* fut attribuée par son auteur aux contraintes liées à l'objectif assigné ce texte majeur: préciser les processus et la réglementation en vigueur²⁶. Il en fut de

1983 à ce sujet, reproduit dans Morin, Rigaldies et Turp, *op.cit.*, pp. 141-143.

²² Gouvernement du Québec : *Le défi de l'interdépendance*. Québec, 1985, 115 pages.

²³ Lors du débat à propos de la loi créant le ministère des Affaires internationales en 1988. Voir aussi : Paquin, Stéphane, et al : *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*. Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, page 87.

²⁴ Voir Gouvernement du Québec : *Le Québec dans le monde - éléments d'une politique d'affaires*

internationales. Québec, Publications du Québec, 1991, 228 pages.

²⁵ Ce n'est peut-être pas surprenant, lorsque l'on sait que Mme Beaudoin a fait ses armes en politique internationale avec Claude Morin, qui fut associé de près aux débats des années soixante autour de la doctrine Gérin-Lajoie, en tant que sous-ministre responsable des dossiers internationaux et fédéraux-provinciaux pour le gouvernement Lesage et Johnson (et leurs successeurs).

²⁶ Entretien avec l'auteur du guide, François Leduc. Québec - Ministère des Relations internationales :

même pour la partie « doctrinale » du premier plan stratégique du ministère, publié en 2002²⁷.

La relative obscurité dans laquelle la doctrine avait été placée au cours des neuf ans de gouvernement péquiste fut remplacée, sous le régime libéral de Jean Charest, par l'importance accordée aux thèses énoncées d'abord par M. Gérin-Lajoie. L'intervention marquante à cet égard fut le discours prononcé par le premier ministre en 2004 à l'ENAP, au cours duquel il énonça une « doctrine Gérin-Lajoie plus »²⁸, voulant que « ce qui est de compétence québécoise "chez nous", est de compétence québécoise partout ».

La position du premier ministre fut développée dans plusieurs discours du ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes, Benoît Pelletier, qui reprit et amplifia les demandes d'accès aux travaux des organisations internationales, formulées quarante ans plus tôt. Il réclama aussi pour le Québec une participation à la négociation de traités et de conventions, comme le projet de convention portant sur la diversité culturelle, relevant de plus en plus de la politique étrangère au plein sens du terme, et non plus seulement de relations

internationales au sens restreint, tel qu'on pouvait le comprendre en 1965 (éducation, culture, en premier lieu)²⁹. L'énoncé de politique internationale, rendu public par la ministre Gagnon-Tremblay en 2006, et la deuxième version du *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*³⁰ présentèrent la doctrine Gérin-Lajoie comme le cadre de référence du gouvernement pour la conduite de relations avec l'étranger.

La continuité qui caractérise la position des gouvernements successifs au cours des cinq dernières décennies rend donc légitime les interrogations à propos de l'absence de référence à celle-ci dans le discours de M. Lisée devant le CORIM. S'agit-il d'un infléchissement discret, mais réel, de la position de fond du gouvernement? Ou alors d'un simple oubli oratoire? Il est vrai que le tableau très consensuel présenté par pratiquement tous les analystes pour décrire la place occupée par la doctrine au sein de la politique internationale du Québec souffre de quelques exceptions, remarquables à bien des égards.

On en trouve des exemples, dans un ouvrage collectif dirigé par Stéphane Paquin³¹, dans les textes figurant à la fin du

Guide de la pratique des relations internationales du Québec (1re édition). Québec, 2000, 364 pages.

²⁷ Ministère des Relations internationales : *Le Québec dans un ensemble en mutation*. Québec, MRI, 2001, 71 pages. Voir, à propos de la doctrine Gérin-Lajoie, la page 21.

²⁸ La contribution de Nelson Michaud à l'ouvrage de Paquin & *et al*, *op.cit.*, (pages 88-91), présente un bon survol des interventions de Charest et Pelletier pendant cette période.

²⁹ D'où l'action très dynamique de Charest dans le dossier de la négociation d'un accord économique de

grande portée avec l'Union européenne, portant sur des sujets diversifiés. Voir : Malone, Christopher : *Les négociations Canada-Union européenne en vue de la conclusion d'un nouvel accord économique : une démarche difficile*. Québec, ÉNAP, 2011, 35 pages.

³⁰ Québec – Ministère des Relations internationales : *Guide de la pratique des relations internationales du Québec (nouvelle édition revue et augmentée)*. Québec, Les publications du Québec, 2009, 600 pages. La doctrine est présentée dans les pages 28-31 notamment.

³¹ Voir Paquin *et al*, *op. cit.*, pages 253-257 et 275-285.

volume, rédigés par trois anciens ministres péquistes : Claude Morin, Sylvain Simard et Louise Beaudouin. Chacun, à sa manière, affirme que la doctrine a été conçue par un fédéraliste afin de justifier une action en direction de l'étranger de la province canadienne qu'est le Québec. À leurs yeux, la doctrine vient appuyer un discours qui veut démontrer que le fédéralisme canadien permet aux provinces de satisfaire leurs besoins en matière de relations internationales.

Or, toujours selon ces anciens ministres, Ottawa, qui a « le gros bout du bâton » en la matière, est parvenu à bloquer très largement les aspirations internationales du Québec, démontrant ainsi la futilité, dans ce domaine comme dans d'autres, de vouloir fonctionner à l'intérieur du système constitutionnel actuel du Canada. Selon eux, lorsque le Québec est parvenu à ses fins avec ses interlocuteurs étrangers, ce fut le cas avec la France à de nombreuses reprises au cours du demi-siècle, un effort considérable a dû être fourni, même dans un contexte où le rapport de force n'était pas très en faveur du gouvernement fédéral.

Une autre explication possible de cette omission fait appel à un constat qu'imposent les années qui passent : au cours du demi-siècle écoulé, la nature des relations internationales, leur contenu et leur cadre se sont tellement modifiés que les fondements mêmes des thèses de M. Gérin-Lajoie seraient devenus caducs. Ainsi, peut-on penser qu'en 2013, les effets de la décision de 1937 du Conseil Privé

dans la cause dite des « Relations de travail », décision qui fournit à M. Gérin-Lajoie des arguments tout à fait déterminants, s'estompent à la lumière des clauses de traités conclus, au cours des dernières années, par le gouvernement du Canada avec les États-Unis.

Au moment où ces lignes sont écrites, l'issue des négociations du Canada avec l'Union européenne en vue de la conclusion d'un accord économique élargi (connu, le plus souvent, sous son acronyme anglais *CETA*) n'est pas encore connue. Mais il est tout à fait concevable³² que le texte du projet d'accord contienne des clauses qui contraignent le gouvernement fédéral à mettre en œuvre, par voie législative ou réglementaire, des dispositions qui relèvent clairement des compétences des provinces, si celles-ci refusent de le faire. Cette explication mérite qu'on s'y attarde.

3. DES NÉGOCIATIONS INÉGALES, DES RÉSULTATS INATTENDUS

Au moment où la Révolution tranquille amenait le Québec à structurer, pour la première fois, ses démarches en direction de l'étranger, la perception que l'on pouvait avoir du cadre et des enjeux principaux des relations internationales était relativement classique, même si la dimension multilatérale s'inséra assez tôt dans le tableau, comme nous l'avons vu. Il est peu probable que MM. Gérin-Lajoie et Patry³³ aient intégré à leurs préoccupations le lancement d'une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales

³² Malone, Christopher, *op.cit.*, pages 21-26 plus particulièrement.

³³ En 1965, le Québec ne disposait d'aucune expertise en matière de NCM, auxquelles il n'avait d'ailleurs jamais participé, ne serait-ce qu'indirectement.

(NCM) au GATT à Genève, vite connue sous le vocable « Kennedy Round ». Vingt ans plus tard, cependant, le lancement du cycle suivant des NCM, « l'Uruguay Round », figurait au premier rang des préoccupations du gouvernement Bourassa.

L'importance prise désormais par ces dossiers d'un type nouveau devint manifeste alors que le Québec occupa une place de premier rang dans la mobilisation, au Canada, en faveur de la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis³⁴. L'évolution atteignit sans doute son point culminant, avec l'initiative prise par le premier ministre Charest, non seulement de proposer au Canada et à l'Europe de conclure un accord de partenariat économique de type nouveau, mais encore de définir, pour une bonne partie, la table des matières des discussions et d'assurer largement l'animation publique initiale du débat.

Cet élargissement de l'action du Québec vers des horizons politico-économiques difficiles à concevoir au début des années soixante l'a placé dans des situations que les spécialistes de droit constitutionnel et international ont eu du mal, souvent, à baliser. Cette évolution a conduit les interlocuteurs étrangers du Canada à exiger notamment de celui-ci qu'il mette de

côté les réserves³⁵, manifestées traditionnellement, à s'engager dans des domaines qui ne relevaient pas de sa compétence constitutionnelle interne, en vertu de la décision de 1937.

Le recours par le gouvernement d'Ottawa aux clauses fédérales constituait de plus en plus une source de mécontentement pour ses interlocuteurs aux NCM et lors de négociations commerciales bilatérales. En effet, comme l'avaient déjà constaté plusieurs commentateurs au cours des années soixante-dix et quatre-vingt³⁶, la matière abordée lors de ces négociations relevait de plus en plus souvent, au Canada, de la compétence des provinces : les achats publics, par exemple, ou la place des monopoles publics³⁷. Combien de rencontres durent être organisées entre Européens et dirigeants d'entités provinciales comme la Société des Alcools du Québec, autour de questions comme les marges et les appellations contrôlées? Au Canada même, aucun mécanisme institutionnalisé ne permettait d'associer les provinces à ces négociations, si ce n'est un ou des comités de fonctionnaires, dont les travaux n'engageaient pas nécessairement les décideurs politiques³⁸. L'incapacité d'Ottawa d'appliquer concrètement les engagements souscrits dans des accords économiques indisposa

³⁴ Alors que l'Ontario se battait, au Canada comme à Washington, contre le projet.

³⁵ Voir une réserve de ce type dans Morin, Rigaldies et Turp, *op.cit.*, pp. 23-24.

³⁶ Avec le lancement du « Kennedy Round » en 1973 au GATT, l'élargissement du champ des NCM se manifesta clairement pour la première fois. Ce fut aussi le premier cycle où Ottawa dut solliciter les provinces, dans le dossier des pratiques discriminatoires en matière d'alcools.

³⁷ Pour avoir une excellente analyse de la problématique des provinces face aux NCM des

années 70 et 80 : Bernier, Ivan, Binette, André & Schmitt, Nicolas : *Les provinces et le commerce international*. Montréal, Renaud-Bray, 1988, 269 pages. À lire plus particulièrement les pages 106-113.

³⁸ Les mécanismes de consultation créés en 1973 furent dissous à la fin du Kennedy Round et ce n'est qu'en 1988, à l'occasion de « l'Uruguay Round » qu'un comité discret, mais permanent de consultation vit le jour, au niveau des hauts fonctionnaires, le C-Commerce, qui, sous diverses moutures, subsiste de nos jours.

en premier lieu ses deux principaux partenaires : les États-Unis et l'Europe communautaire.

Avec Washington, les implications de la situation constitutionnelle au Canada, en ce qui avait trait à la mise en œuvre des traités, figurèrent très tôt, et constamment, dans l'arrière-plan des négociations. Et ce d'autant plus que, si le Québec appuyait fortement les négociateurs fédéraux, l'Ontario était hostile à la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. *Queen's Park* menaçait de saisir la Cour suprême du Canada de la question. Aussi les négociateurs américains laissèrent-ils très clairement entendre aux négociateurs canadiens que le respect des clauses du futur accord impliquait qu'Ottawa en assure la mise en œuvre, peu importe le refus d'une ou de plusieurs provinces de les traduire dans sa législation. Dans le cas du Québec, les fondements de la doctrine Gérin-Lajoie ne parurent pas remis en cause, son gouvernement mettant en œuvre avec un enthousiasme apparent les clauses de l'accord qui le concernait³⁹. Ottawa accepta, par ailleurs, d'absorber les coûts, pour les provinces, de décisions défavorables à celles-ci, rendues par des tribunaux d'arbitrage établis conformément au Chapitre 11 de l'Accord.

La décision d'Ottawa d'accepter l'inclusion dans l'ALE d'éléments de langage non conformes à l'orthodoxie constitutionnelle canadienne découlait d'un constat politique élémentaire : le Canada avait besoin de l'ALE beaucoup plus que les États-Unis. Les études de la Commission Macdonald

avaient démontré de manière probante l'impasse économique sérieuse dans laquelle le pays se trouverait en l'absence d'une entente garantissant l'accès aux marchés américains. Le Québec était exactement dans la même situation. Même si le gouvernement québécois n'avait pas conclu, dès 1985, qu'un accord lui serait bénéfique, il est probable qu'il aurait décidé ultérieurement, selon l'adage en anglais : « *If you can't beat 'em, join 'em* », c'est-à-dire que l'élément de sécurité économique qu'apportait l'accord pouvait bien mériter quelques entorses à l'orthodoxie constitutionnelle. Il aurait, ainsi, probablement été amené à se conformer à ce que voulaient les Américains, compte tenu de leur capacité de nuire aux intérêts aussi bien de Québec que d'Ottawa. Les réalités géopolitiques créent une inégalité de fait entre puissances négociantes, Washington disposant des moyens voulus pour imposer ses desideratas à un Canada ayant bien plus besoin que lui d'un accord, comme nous l'avons vu plus haut. Même l'Ontario, opposé aux négociations et à l'accord qu'elles ont engendré, a choisi de s'y plier et de ne pas en contester la constitutionnalité devant les tribunaux.

Cette décision met en lumière une autre dimension du dossier, l'incertitude qui persiste quant à la nature de la décision que la Cour Suprême du Canada serait susceptible de rendre si elle était saisie d'une démarche visant à définir quelle est actuellement la répartition des compétences au Canada quant à la mise en œuvre d'engagements internationaux souscrits par le gouvernement fédéral.

³⁹ Voir le décret québécois de « ratification » de l'accord dans Morin, Rigaldies & Turp, *op. cit.*, pp.499-501.

Depuis 1937, aucun gouvernement n'a cherché à faire trancher cette question, de nouveau, par les instances judiciaires. Il y a eu des décisions rendues par des cours inférieures portant sur la validité d'ententes convenues entre le Québec et la France, comme l'entente sur l'entraide judiciaire. Ces décisions, que plusieurs jugent de portée réduite, n'ont pas vraiment favorisé les tenants de la doctrine Gérin-Lajoie⁴⁰, même si elles ne donnent pas toujours raison à Ottawa non plus.

La grande majorité des juristes du ROC sont d'avis que la Cour suprême, si elle était appelée à « revisiter » la décision de 1937, déciderait qu'Ottawa, en vertu des pouvoirs qui lui sont attribués pour assurer de manière générale, la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, trancherait en faveur d'Ottawa, invalidant la décision de 1937 et vidant la doctrine québécoise de sa substance. Et ce d'autant plus que des décisions rendues par la Cour suprême d'Australie, dont la jurisprudence est suivie de près à Ottawa, sont souvent invoquées par des juristes du ROC⁴¹. Les juristes québécois conviennent qu'en cas de litige portant sur la prépondérance de la compétence de l'un ou l'autre ordre de gouvernement, l'esprit de la constitution,

qui n'a de confédéral que le nom, veut que le pouvoir fédéral l'emporte⁴².

Il faut croire, cependant, que même au Conseil privé et au ministère fédéral de la Justice, on s'est rallié à une position très prudente : devant les enjeux aussi importants que ceux soulevés dans ce domaine, le risque, même faible, de voir ses prétentions rejetées par la Cour suprême doit être pris en compte. Le tribunal, qui, au Québec, est accusé de toujours pencher du même côté, comme la Tour de Pise, a fait preuve d'indépendance d'esprit à plus d'une reprise récemment, comme dans le dossier de la création d'une commission fédérale des valeurs mobilières.

Malgré cette prudence, sans doute bien inspirée, le gouvernement fédéral pourrait se trouver bientôt dans l'obligation de saisir les tribunaux afin de voir confirmer sa pleine compétence en matière de signature et de mise en œuvre d'accords internationaux. Le nombre d'accords qui soulèvent ce type de question s'accroît sans cesse et les possibilités d'un affrontement vigoureux entre Ottawa et une province, opposée aux termes d'une entente, pourraient se multiplier. Les deux interlocuteurs majeurs du Canada,

⁴⁰ Par contre, la deuxième édition du *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, op. cit., fait état, à la page 230, de la décision rendue par la Cour d'appel du Québec, le 10 janvier 1985, dans le dossier *Sous-ministre du Revenu c. Andrew Harper*, soulignant que le Québec n'est, en aucune façon, tenu d'appliquer un traité conclu par le gouvernement fédéral dans un domaine de sa compétence exclusive.

⁴¹ Voir la fiche de documentation à ce sujet du Sénat australien, rédigé par le professeur Leslie Zines : www.aph.gov.au/About-

Paliament/Senate/Research-and-Education/link.asp?-id=3DC6260F Voir aussi la présentation de la situation sur le site du ministère australien des Affaires étrangères : www.dfat.gov.au/treaties.gov.au

⁴² Ainsi, un ouvrage, qui fait autorité au Québec en la matière, en arrive à la conclusion que « l'autonomie des provinces canadiennes tient à la bonne volonté du pouvoir central ». Dans : Brun, Henri & Tremblay, Guy & Brouillet, Eugénie : *Droit constitutionnel* (5^e édition). Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, page 434.

Washington et Bruxelles, ne sont plus intéressés à négocier avec le Canada des accords économiques, à moins qu'Ottawa ne s'engage clairement à faire respecter les clauses convenues par ses entités subnationales⁴³.

L'exemple le plus frappant de cette approche est celui de Bruxelles, lors des rencontres préparatoires, à partir de 2007, au lancement des négociations économiques en vue de la conclusion d'un accord économique élargi, encore en cours au moment où ces lignes sont écrites. Bruxelles a exigé d'Ottawa que les provinces appuient le principe des négociations et qu'elles y soient associées. De plus, Ottawa devait être en mesure d'assurer Bruxelles que les clauses impliquant des actions des entités subnationales seraient respectées – Bruxelles ne veut plus entendre parler de clause fédérale. Cette exigence a conduit le gouvernement fédéral à admettre, pour la première fois, que celles-ci assistent physiquement aux rencontres de négociation et qu'une concertation étroite entre gouvernements canadiens précède et suit les travaux.

Malgré les efforts consentis par le Canada pour donner satisfaction aux Européens, rompant avec ses pratiques décennales, il n'est pas certain, en fin de compte, que toutes les provinces adhéreront à l'accord et prendront les dispositions requises pour mettre en œuvre les dispositions convenues entre Ottawa et Bruxelles. Bien

avant le début des négociations, Terre-Neuve a manifesté de fortes réticences à l'égard de l'exercice⁴⁴. Plusieurs autres provinces ont témoigné d'un enthousiasme mesuré. Des considérations politiques de nature purement interne peuvent amener une ou des capitales provinciales à rejeter l'accord. Même dans le cas de la province la plus engagée dans la démarche, le Québec, il ne faut pas totalement exclure un refus du texte du futur accord, au cas où celui-ci porterait atteinte au fonctionnement du système de gestion de l'offre agricole, par exemple (hypothèse peu vraisemblable, toutefois).

Lors de son passage devant la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale, à l'occasion de la défense des crédits du ministère, M. Lisée a mentionné cette éventualité, en affirmant qu'une province demeurerait libre, dans les domaines de sa compétence législative, en tout temps de ne pas mettre en œuvre des engagements internationaux souscrits par le Canada⁴⁵. Dans ce cas, toujours selon le ministre québécois, si le partenaire étranger réclamait auprès d'Ottawa le respect des engagements non honorés par une province, celui-ci n'aurait d'autre choix que de payer une compensation à l'autre partie ayant subi un préjudice.

Au cours de la même séance de la Commission, il a beaucoup été question du lancement des négociations visant à la création d'une zone de libre-échange transpacifique. On sait que l'Australie et

⁴³ Voir notre essai, *op.cit.*, page 18.

⁴⁴ Et tout indique que cette province, inquiète pour l'avenir de son industrie de la pêche, est peu disposée actuellement, à approuver l'accord. Voir l'article de Paul Wells à www2.macleans.ca/2013/05/27/harper-and-newfoundland-a-mystery-solved

⁴⁵ Voir les explications de M. Lisée à ce sujet lors de la défense des crédits de son ministère en février 2013 : www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commission/ci-40-1, *op.cit.*, pp. 12-18.

surtout la Nouvelle-Zélande entendent obtenir, au cours de ces négociations, le démantèlement du système canadien de gestion de l'offre de certains produits agricoles. Leur position bénéficie certainement de l'appui d'autres pays de la région⁴⁶. Cette situation ne semblait pas non plus préoccuper le ministre, qui a paru vouloir assurer ses interlocuteurs que le Québec conservait l'option de refuser en tout temps d'honorer d'éventuels engagements du Canada dans ce type de secteur.

Il est frappant de constater que M. Lisée évoque la possibilité qu'Ottawa prenne des engagements par voie de traité ou de convention avec des pays étrangers dans des secteurs de compétence québécoise. Il semble affirmer que si cela survenait et que Québec ne mettait pas en œuvre les engagements fédéraux, Ottawa pourrait régler la situation vis-à-vis du pays étranger lésé en payant un dédommagement financier, comme cela s'est fait dans le cas des premières décisions de tribunaux d'arbitrage créés en vertu du Chapitre XI de l'ALÉNA⁴⁷. Nous sommes assez loin des prémisses politiques qui conduisirent Paul Gérin-Lajoie à énoncer la doctrine qui porte son nom.

4. REMPLACER LA DOCTRINE GÉRIN-LAJOIE?

Si M. Lisée, comme ses prédécesseurs péquistes, paraît peu enclin à faire état du bien-fondé de la doctrine Gérin-Lajoie, la justification qu'il présente pour expliquer l'action internationale du Québec, la défense de ses intérêts, est de nature politique plutôt que juridique, à première vue⁴⁸. Comme il a été indiqué plus haut, il est difficile pour un dirigeant gouvernemental, qui souhaite voir le Québec devenir un État indépendant, de demeurer cohérent avec ses positions d'ensemble en adhérant à la doctrine Gérin-Lajoie. Invoquer la doctrine permet, certes, de souligner qu'il existe un consensus au Québec voulant que la Constitution canadienne autorise le Québec à agir sur le plan international dans les domaines relevant de la compétence des provinces, consensus qui permet d'établir un rapport de force politique vis-à-vis d'Ottawa dans des dossiers litigieux. Mais cette approche, élaborée par un ministre se situant résolument dans le cadre canadien comme M. Gérin-Lajoie, ne contribue pas à convaincre les électeurs que le système fédéral actuel nuit aux intérêts du Québec, dans un secteur comme celui des relations internationales, comme dans d'autres. La doctrine pourrait donc se révéler d'un maniement délicat pour le ministre.

⁴⁶ Ne seraient-ce que les Américains, qui cherchent depuis les négociations de l'ALE à démanteler le système de gestion de l'offre canadien.

⁴⁷ Et comme ce fut le cas récemment dans le dossier de l'expropriation subi par Abitibi-Bowater à Terre-Neuve, où Ottawa a dû payer 130 \$ millions à la plaignante.

⁴⁸ En toute justice à l'égard du ministre, il présente une défense étayée des fondements de la politique internationale du Québec dans son blogue en date du 19 mai 2013, où il présente son intervention devant le Conseil national du Parti Québécois, politique axée autour de trois types d'intérêts : existentiels (politiques); prosaïques (l'économie) et la solidarité. Voir le vidéo du discours du ministre à : www.jflisée.org/

Comme indiqué dans les sections précédentes, il est d'abord loin d'être certain que la doctrine est fondée en droit constitutionnel canadien. La seule fois que les cours supérieures et d'appel aient eu à se prononcer sur la validité d'une entente franco-québécoise, elles ont préféré botter en touche. La Cour suprême du Canada a démontré à l'occasion qu'elle n'est pas totalement acquise aux interprétations centralisatrices de la constitution canadienne⁴⁹. Mais la plupart des auteurs faisant autorité au Canada semblent estimer que, si elle était appelée à trancher une cause portant sur la compétence du gouvernement du Canada ou d'une province en matière de relations internationales, elle pencherait en faveur des thèses fédérales, comme l'ont fait d'autres tribunaux suprêmes dans des fédérations de tradition britannique.⁵⁰

De plus, le droit international s'en remet, pour établir la capacité d'entités non souveraines à devenir des acteurs, aux dispositions des constitutions des États dont elles font partie⁵¹. Même la France, lors des négociations conduisant à la signature de l'entente franco-québécoise sur l'entraide judiciaire, a obtenu que le

texte soit rédigé de telle façon⁵² que sa validité en droit international serait très faible⁵³. Une doctrine qui ne peut être mise à l'épreuve devant les tribunaux ne constitue pas un fondement très convaincant pour une action comme celle du Québec sur le plan international.

Une troisième série de raisons peuvent expliquer, enfin, que l'invocation de la doctrine Gérin-Lajoie n'est plus tellement de mise, raisons qui valent aussi bien pour les partisans du fédéralisme que de l'indépendantisme au Québec. Même si les partisans de la doctrine, au milieu des années soixante, étaient conscients de l'importance croissante de la dimension multilatérale des relations internationales⁵⁴, ils ne pouvaient imaginer combien les négociations commerciales multilatérales et plurilatérales, à Genève et ailleurs, à commencer par l'Accord de libre-échange nord-américain, allaient changer de fond en comble la portée et le contenu de la diplomatie contemporaine. Lorsque l'on examine le nombre et le type de questions abordées dans l'ALÉNA, et plus encore les actuelles tractations commerciales entre le Canada et l'Europe, ou encore les échanges en vue de la création d'un espace

⁴⁹ Comme le jugement dans le dossier du projet de création d'une commission nationale des valeurs mobilières l'a démontré.

⁵⁰ L'Australie, en premier lieu. Ce serait certainement le cas en Inde, si des causes de ce type venaient devant la Cour Suprême de New Delhi : l'annexe 7, articles 1 à 16, prend bien soin de préciser que le gouvernement central a pleine compétence en matière d'affaires étrangères et de commerce international.

⁵¹ Voir Morin, Rigaldies & Turp, *op.cit.*, pp. 1-2 et 11-13.

⁵² Voir le commentaire à ce sujet dans Turp, Daniel : aux pages 354 à 356 de l'article *L'Arrêt Bazylo c. Collins et la nature juridique des ententes internationales du Québec*, contenu dans le premier volume de la *Revue de la Société québécoise de droit international*, accessible à : http://rs.sqdi.org/volumes01 - daniel_turp.pdf.

⁵³ L'entente examinée par Turp ne contient pas, ainsi, de mode convenu de règlement des différends, un des critères pour déterminer si un texte a valeur de traité.

⁵⁴ Et ce, en tenant compte des dispositions de la loi de mai 2002 qui obligent le gouvernement à faire approuver les accords internationaux importants par l'Assemblée nationale.

économique des pays riverains du Pacifique, on s'aperçoit très vite que de tels accords touchent aussi bien aux compétences internes des provinces que de l'État fédéral.

Il est devenu largement impossible, dans de très nombreux cas, d'affirmer que tel ou tel accord multilatéral doit être mis en œuvre au Canada par Ottawa ou par les provinces; ces accords impliquent des mesures à prendre par tous les gouvernements au Canada. Ottawa, depuis l'ALÉNA, a été amené progressivement à signer des traités dans des domaines qui relèvent, sur le plan interne, de la compétence des provinces, sans exiger qu'y figure une clause fédérale, dont les interlocuteurs du Canada, l'Union européenne comme les États-Unis, ne veulent plus.

Ottawa peut procéder de la sorte notamment parce que la province la plus susceptible de lui créer des problèmes, le Québec, a choisi, pour des raisons diverses, d'adopter une approche plutôt conciliante, lorsqu'Ottawa semble la placer devant une décision arrêtée, dans un secteur de sa compétence. De fait, Québec, soit prend le devant pour qu'un objet éventuel de conflit disparaisse, en prenant des mesures pour se conformer à la décision, soit laisse à Ottawa le soin de régler les litiges suscités par des mesures dont il est à l'origine. Dans le premier cas, figure certainement la décision de Québec de présenter, pratiquement en catimini une législation lui permettant de se conformer

en 2011⁵⁵ aux dispositions de l'entente canado-américaine dans le dossier du « Buy America Act ». Dans le deuxième cas, Québec a laissé très largement à Ottawa la maîtrise, sur le plan des relations publiques, des dossiers l'impliquant en vertu des clauses du Chapitre 11 de l'ALÉNA. En agissant de la sorte, tous les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir à Québec ont évité que les tribunaux n'aient à se pencher sur le bien-fondé des revendications québécoises mises de l'avant en vertu de leur doctrine remontant aux années soixante.

Compte tenu des décisions prises, plus ou moins publiquement, au cours des dernières décennies, il paraît peu probable que la doctrine puisse être invoquée par un futur gouvernement québécois avec quelque chance de l'emporter devant des juges. Des responsables politiques se prévalant du « pragmatisme », que l'on dit apprécié par les électeurs québécois, soutiendraient sans doute qu'une telle situation n'a rien de dommageable. Mais conduire, dans la durée, une action gouvernementale qui n'a pas de fondement juridique la condamne à terme, aussi bien sur le plan interne que vis-à-vis d'éventuels interlocuteurs externes du Québec, qui, eux, peuvent se prévaloir d'un fondement de leur action, en droit interne et international.

Il faut donc concevoir une approche mieux adaptée aux conditions actuelles, approche qui ne détruit pas nécessairement, de manière explicite, les fondements de la

⁵⁵ Pour l'ensemble du dossier du Québec et du « Buy America Act », l'auteur a largement tiré parti du travail de M. Denis Bédard, intitulé *L'Organisation mondiale du commerce – l'Accord sur les marchés publics – Opportunité pour le Québec*, rédigé dans le

cadre du cours ENP-7187 de l'ÉNAP, présenté au Professeur Louis Sabourin le 17 avril 2012 (texte en version Word), plus particulièrement les pages 23 à 25.

doctrine Gérin-Lajoie, mais qui l'actualise, dans les faits, en ce qui concerne la plupart des situations. Cette approche devra tenir compte de quelques réalités actuelles. Ainsi, il paraît exclu d'envisager des modifications à la constitution canadienne dans un avenir prévisible. L'approche devra donc paraître compatible avec la constitution actuelle. Elle devra permettre au Québec de faire valoir ses intérêts dans un contexte où la plupart des négociations internationales importantes qui l'interpellent touchent à de nombreux domaines pour lesquels les compétences législatives au Canada peuvent être attribuées à l'un ou l'autre ordre de gouvernement. Il est difficile désormais d'affirmer que le champ d'un futur accord international se situe exclusivement dans l'extension à l'extérieur de telle ou telle compétence québécoise, comme Paul Gérin-Lajoie pouvait le prétendre s'agissant des accords franco-québécois en matière d'éducation ou de culture.

Ottawa fait face à la même réalité. De plus en plus, ses interlocuteurs étrangers exigent que le gouvernement fédéral souscrive à des engagements dans des secteurs où la tradition constitutionnelle, sinon la chose jugée, lui interdit d'envisager de les mettre en œuvre sur le plan interne. Sa crédibilité, comme négociateur, dépend, tout naturellement, de sa capacité d'honorer ses engagements et, donc, d'amener les gouvernements provinciaux à traduire en législation les engagements souscrits. À moins de vouloir procéder à un coup de force constitutionnel ou d'accepter de « rouler les dés » en

soumettant toute la question à la Cour Suprême, il est condamné à obtenir la collaboration des provinces.

Le Québec, tous gouvernements confondus, a clairement indiqué au cours des dernières décennies que ce consentement impliquait sa participation préalable aux négociations conduites par le Canada, selon des modalités qui se rapprochent de celles mises au point pour les négociations canado-européennes en vue de la conclusion d'un accord économique élargi⁵⁶. On peut aussi invoquer l'exemple que constitue le secteur des droits de la personne où œuvre efficacement depuis les nombreuses années un comité, réunissant l'ensemble des gouvernements canadiens, qui gère leur participation aux négociations et à la mise en œuvre des conventions multilatérales dans ce domaine.

Ottawa, afin d'éviter que ne soit remise en cause sa doctrine quant à sa compétence exclusive en matière de politique étrangère, pourrait choisir de ne pas changer son approche actuelle. Celle-ci le conduit, depuis de nombreuses années, à privilégier des concertations *ad hoc*, lorsqu'il ne peut faire autrement que d'impliquer les provinces, concertations se déroulant au niveau des fonctionnaires le plus souvent, comme nous l'avons vu plus haut. La préférence pour le maintien du *statu quo* conduit aussi le gouvernement fédéral à accepter de payer des compensations monétaires à des gouvernements étrangers, lésés par le non-respect par des gouvernements provinciaux d'engagements internationaux, plutôt que de forcer ceux-ci à faire face aux

⁵⁶ Voir le compte-rendu des débats de la Commission des Institutions consacrée à l'étude des crédits du

MRIFCE pour 2013/2014, *op.cit.* (voir note 3), page 11.

conséquences de leurs gestes⁵⁷. Mais de tels pis-aller ne raffermissent pas la position du Canada sur la scène internationale, en plus, parfois, d'être potentiellement impopulaires sur le plan interne. Il semblerait donc être dans l'intérêt du gouvernement fédéral de trouver une solution fonctionnelle et pragmatique à une situation qui le dessert à moyen et à long termes⁵⁸.

L'intérêt des provinces autres que le Québec pour le règlement de la situation actuelle en matière de négociations d'accords internationaux est moins évident, si l'on se fie à leur implication dans les négociations internationales importantes au cours des dernières décennies. En cela, ces provinces se comportent comme les États australiens, qui, eux, sont obligatoirement consultés par Canberra, suite à la décision de la Cour suprême de l'Australie de confirmer la compétence exclusive du gouvernement fédéral en matière de relations internationales. Leurs positions peuvent fluctuer au cours de négociations. Le cas de Terre-Neuve à l'occasion des négociations canado-européennes actuelles en témoigne. Les provinces pratiquent, de plus, très souvent la politique de la chaise vide lors de concertations avec Ottawa, le Québec se retrouvant souvent seul à la table avec les représentants fédéraux⁵⁹. Clairement, la délimitation des compétences en matière

de relations internationales ne figure pas parmi leurs priorités.

À condition que d'autres questions ou litiges ne viennent brouiller les cartes, le Québec devrait être en mesure d'obtenir le consentement des autres provinces pour qu'une position commune, basée sur les précédents forgés lors des négociations canado-européennes, fasse l'objet de négociations avec le gouvernement fédéral. Pour obtenir ce consensus, même mou, il faudra « l'habiller » sous des considérations économiques, seules de nature à piquer la curiosité de nombre de dirigeants provinciaux. Le Conseil de la Fédération, en plus des canaux bilatéraux, pourrait servir de cadre pour une action québécoise, comme ce fut le cas en 2006-2007 pour la démarche initiale de Jean Charest en faveur de l'accord avec l'Union européenne.

Un facteur nouveau pourrait toutefois faciliter le travail de persuasion du Québec, comme l'ont noté plusieurs observateurs⁶⁰: Ottawa commence à trouver élevé le coût des condamnations pour lesquelles il doit payer, en vertu de décisions arbitrales rendues contre des décisions provinciales. Le paiement de ces compensations paraît parfois difficile à justifier sur le plan politique. En prévision des négociations transpacifiques notamment, plusieurs à Ottawa songeraient à entamer des pourparlers avec les provinces pour mieux délimiter les responsabilités des uns et des

⁵⁷ Voir, par exemple : Gray, Jeff: *Canada loses NAFTA battle to Exxon*. Toronto, *The Globe and Mail*, le 1^{er} juin 2012, dans la section « Report on Business » sur la version en ligne du journal.

⁵⁸ La note d'information du Parlement canadien est très éclairante à cet égard : Voir : Gauthier, Alexandre & Holden, Michael : *Les provinces canadiennes et les*

accords commerciaux internationaux, accessible à : www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/cei-16-f.htm

⁵⁹ Terre-Neuve, à cause du dossier des pêcheries, assiste assez souvent aux séances.

⁶⁰ Voir Gauthier et Holden, *op.cit.*

autres devant des tribunaux d'arbitrage, comme ceux qui sont créés en vertu du Chapitre 11 de l'ALÉNA. Ottawa pourrait ainsi chercher à faire partager le coût de condamnations éventuelles à l'encontre de décisions purement provinciales par la province concernée. On comprend que plusieurs provinces ne soient pas enthousiastes devant l'idée d'avoir à payer, en vertu d'accords ou de clauses qu'elles n'ont pas approuvées. Le Québec pourrait aussi trouver la pilule amère. Mais cela lui offre en même temps l'occasion d'arracher à Ottawa des concessions significatives en ce qui a trait à sa participation effective aux NCM et aux négociations bilatérales.

5. LES MODALITÉS D'UNE NOUVELLE APPROCHE

Mais quelle pourrait être la teneur exacte de cette nouvelle approche? Si l'on convient qu'il ne saurait être question de procéder à des modifications constitutionnelles, la méthode, en ce qui concerne le Québec, pourrait être de procéder à l'adoption d'un ajout à la loi sur le ministère des Relations internationales. La démarche devrait donner lieu à un débat qui ferait ressortir clairement l'existence d'un consensus politique au Québec quant aux contours d'une mise à jour de la doctrine Gérin-Lajoie, à la lumière des transformations intervenues sur la scène internationale au cours des cinquante dernières années.

Les dispositions législatives devraient établir que le Québec ne pourrait se déclarer lié, dans les domaines qui, à son avis, relèvent de sa compétence, par des

engagements internationaux souscrits par le Canada que s'il a pu participer, de manière structurée et convenue, à la préparation et au déroulement des négociations ayant abouti à un accord. À cette fin, la loi devrait préciser que cette participation devrait s'effectuer par le truchement d'une présence aux négociations avec la partie étrangère, ajoutée à l'existence d'une instance permanente de concertation canadienne permettant au Québec de présenter son point de vue, d'en débattre l'issue avec le gouvernement fédéral et les autres provinces qui le désirent.

On se trouverait ainsi devant un modèle mixte, tirant son inspiration, à certains égards, du conseil australien chargé de ces questions et du comité fédéral-provincial chargé du suivi international des questions des droits de la personne. Mais le modèle intègre aussi les avancées obtenues lors des négociations avec l'Union européenne, qui ont permis au Québec de vraiment suivre le dossier et d'en débattre, ne serait-ce que dans les corridors, avec les négociateurs de l'Union. Bien entendu, les dispositions législatives existantes, traitant de la « ratification » par le Québec du contenu des accords auxquels il veut se déclarer lié⁶¹, seraient maintenues. Leur portée se trouverait fort probablement renforcée par l'ajout des dispositions supplémentaires envisagées dans ce texte. Ces dispositions se situent, d'ailleurs, dans la droite ligne de la démarche entamée par plusieurs gouvernements successifs pour étoffer et renforcer toute la section de la loi (l'article 22 au point de départ) consacrée

⁶¹ Voir toute la section de la Loi consacrée à cette question : articles 22, 22.1, 22.2, 22.3, 22.4, 22.7 (une partie de la Loi qui s'est considérablement

développée depuis 20 ans). La Loi, comme toutes les lois en vigueur au Québec, est disponible à www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca.

à la négociation et l'approbation des accords internationaux

La mise en vigueur effective des articles traitant de la participation aux négociations internationales ne serait possible que si un accord à ce sujet intervenait avec Ottawa et, éventuellement, avec d'autres provinces. Mais rien n'empêcherait qu'un accord bilatéral entre le Canada et le Québec soit jugé suffisant pour promulguer les articles en question. À une échelle plus réduite, l'accord intervenu pour permettre au Québec de disposer d'un représentant à la représentation canadienne à l'UNESCO constitue un précédent intéressant à cet égard. Une action visant à la conclusion d'un tel accord implique nécessairement, cependant, des négociations avec Ottawa où le Québec dispose d'un certain rapport de force; l'appui des principales provinces serait précieux, mais non suffisant, pour emporter le morceau à cet égard. Sans doute faudrait-il qu'à plus d'une reprise, des interlocuteurs étrangers empruntent la voie suivie par l'Union européenne en 2006-2007, qui a permis d'obtenir que les provinces, le Québec d'abord, soient assises à la table des négociations, dans des conditions assez semblables à celles consenties aux États-membres de l'Union. Cela implique que ces interlocuteurs soient bien au fait des réalités canadiennes et québécoises.

Convaincre les interlocuteurs étrangers d'Ottawa d'insister pour obtenir ce que l'UE est parvenue à imposer implique que la diplomatie québécoise s'active autour de cet objectif. Le gouvernement, s'il veut l'atteindre, doit envisager non seulement une démarche canadienne, mais aussi une mobilisation sur le plan international, d'une intensité semblable (quoiqu'avec des

modalités différentes) à celle réalisée dans le contexte de l'offensive en faveur de l'adoption d'une convention à l'UNESCO portant sur la diversité culturelle, offensive qui fut un des moments forts de cette diplomatie.

La réussite d'une démarche de ce type dépend, bien entendu, de la force du consensus qui se dégagera à l'Assemblée nationale, comme en 1967. Ce consensus devra se manifester autour des quelques éléments de doctrine, dont la formulation rendra l'action internationale du Québec plus à même d'affronter les défis créés par le contexte actuel. Le pragmatisme du ministre actuel, comme de nombre de ses prédécesseurs, constitue un atout dans ce contexte. Tout indique que le dégagement d'un tel consensus est plausible, si l'on se fie à la teneur des quelques débats en plénière et en commission à l'Assemblée nationale depuis deux ou trois ans. Dans ces conditions, tout le monde pourrait se percevoir, dans l'univers politique québécois, comme gagnant à l'issue d'une démarche réussie de ce type.

CONCLUSION

La formulation de la doctrine Gérin-Lajoie a représenté, à son époque, un pas en avant très important pour la politique québécoise en matière de relations internationales et, en même temps, un moment fort d'affirmation vis-à-vis du monde extérieur, des ambitions du peuple québécois. L'environnement international a évolué depuis cinquante ans. La conduite des relations entre gouvernements, de ce fait, a connu des transformations considérables, en termes de contenus comme de processus. Les assises internes et externes

de la doctrine Gérin-Lajoie se sont fragilisées, à bien des égards. Si le Québec tient à la crédibilité de son statut d'acteur, sur le plan bilatéral aussi bien que multilatéral, il a tout intérêt à revisiter la doctrine, en apportant y apportant les mutations qui s'imposent. Ce travail en propose quelques-unes. Plusieurs autres mutations sont envisageables.

Les relations internationales du gouvernement québécois suscitent rarement des débats de fond à l'Assemblée nationale ou ailleurs dans la société ⁶². Mais les échéances actuelles et futures, de nature économique comme politique et culturelle, font qu'un tel débat s'impose. Il est à espérer que les intervenants potentiels dans ce débat, au gouvernement et dans la société, en saisissent les enjeux et consentent l'effort nécessaire pour le mener à terme.

Août 2013.

⁶² Malgré les appels de nombre de chercheurs et d'intervenants politiques, comme MM. Turp et Paquin (dans leurs ouvrages respectifs) pour que la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale assume cette fonction, nous en sommes encore loin aujourd'hui.

ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

Livres

Bernier, Yvan; Binette, André; Schmitt, Nicolas: *Les provinces et le commerce international*. Montréal, éditions Renaud-Bray, 1988. 269 pages.

Brun, Henri; Tremblay, Guy; Brouillet, Eugénie: *Droit constitutionnel (5^e édition)*. Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008. 1548 pages.

Duguay, Gilles : *Le triangle Québec-Ottawa-Paris*. Québec, Septentrion, 2010. 640 pages.

Hogg, Peter: *Constitutional Law of Canada*. Toronto, Thomson & Carswell, 2007, en trois volumes à pages volantes (la section relations internationales constitue le chapitre 11).

Malone, Christopher : *Les négociations Canada-Union européenne en vue de la conclusion d'un nouvel accord économique : une démarche difficile*. Québec, ÉNAP (LEPPM), 2011.35 pages.

Morin, Jacques-Yvan; Rigaldies, Francis; Turp, Daniel: *Droit international public – Tome II – Documents d'intérêt canadien et québécois*. Montréal, Les éditions Thémis, 1997. 1033 pages.

Nossal, Kim Richard; Roussel, Stéphane; Paquin, Stéphane: *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2007.646 pages.

Paquin, Stéphane; (en collaboration):*Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*. Québec, Presses de l'Université Laval, 2006. 324 pages.

Publications officielles

Québec (ministère des Affaires internationales): *Le défi de l'interdépendance*. Québec, le ministère, 1985.105 pages.

Québec (ministère des Affaires internationales): *Le Québec et l'interdépendance: le monde pour horizon*. Québec, le ministère, 1991. 228 pages.

Québec (ministère des Relations internationales): *Guide de la pratique des relations internationales du Québec (1^{ère} édition)*. Québec, le ministère, 2000. 364 pages.

Québec (ministère des relations internationales): *Le Québec dans un ensemble international en mutation*. Québec, le ministère, 2001. 71 pages.

Québec (ministère des Relations internationales): *Le politique internationale du Québec: la force de l'action concertée*. Québec, le ministère, 2006, 113 pages.

Québec (ministère des Relations internationales): *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*. Québec, le ministère, 2009. 600 pages.

Sites Web consultés (adresses valables au 1er juin 2013)

Sites Web officiels

www.mrifce.gouv.qc.ca

www.assnat.qc.ca

www.mce.gouv.qc.ca

www.premier-ministre.gouv.qc.ca

www.parl.qc.ca

www.international.qc.ca

www.pm.qc.ca/fra/

www.pco-bcp.qc.ca

www.premier.gov.nl.ca

www.ontatio.ca

www.dfat.gov.au

www.aph.gov.au

www.mea.gov.in

www.lawmin.nic.in

Autres sites Web

www.ledevoir.com

www.sqdi.org

www.macleans.ca

www.theglobeandmail.com

www.radio-canada.ca

www.jflisee.org



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lieu de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité.



Directeur : Paul-André Comeau

Pour renseignements :

Paul-André Comeau

Téléphone : (514) 849-3989 poste 3912

paul-andre.comeau@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site :

www.leppm.enap.ca

Pour citer ce document :

MALONE, Christopher. La doctrine Gérin-Lajoie: un aggiornamento, Québec, Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, ENAP, 2013, 24 p. (Rapport évolutif. Analyse des impacts de la mondialisation Le Québec; Hors série).