RENFORCER LA DOCTRINE GÉRIN-LAJOIE POUR SON 60E ANNIVERSAIRE

Stéphane Paquin

Professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et directeur du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GERIQ).

Cet article est publié en libre accès sous licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

RÉSUMÉS

Soixante ans après son énonciation, la doctrine Gérin-Lajoie demeure un principe central des relations internationales du Québec. Fondée sur le concept de *jus tractatuum* limité, elle repose sur une logique simple : le gouvernement responsable de la mise en œuvre d'un traité devrait aussi en négocier les termes. Depuis 1965, cette doctrine a été soutenue par tous les partis politiques ayant exercé le pouvoir au Québec, et elle a été renforcée par l'affirmation de Jean Charest selon laquelle *les compétences du Québec chez nous sont les compétences du Québec partout*. Cependant, un angle mort persiste : bien que la doctrine Gérin-Lajoie vise à protéger les compétences législatives du Québec, elle n'a que peu intégré de dimension parlementaire. Cela s'explique en partie par l'absence de commissions parlementaires permanentes à l'Assemblée nationale du Québec lors de son adoption en 1965. Un rapport récent du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec, publié en 2024 sous le titre *Ambition. Affirmation. Action.*, relance le débat en proposant de renforcer le rôle du Québec sur la scène internationale et d'impliquer davantage les parlementaires. Parmi les huit recommandations liées à cet enjeu, plusieurs concernent les compétences législatives du Québec. Cet article analysera plus en détail les recommandations ayant une incidence sur les compétences législatives du Québec, en mettant l'accent sur la création d'une commission parlementaire permanente sur les relations internationales.

Sixty years after it was first enunciated, the Gérin-Lajoie doctrine remains a central principle of Quebec's international relations. Based on the concept of limited *jus tractatuum*, it rests on a simple logic: the government responsible for implementing a treaty should also negotiate its terms. Since 1965, this doctrine has been supported by every political party that has held power in Quebec and has been reinforced by Jean Charest's assertion that *Quebec's jurisdiction here is Quebec's jurisdiction everywhere*. However, a blind spot persists: although the Gérin-Lajoie doctrine aims to protect Quebec's legislative powers, it has incorporated little of a parliamentary dimension. This institutional void is partly explained by the absence of standing parliamentary committees in the Quebec National Assembly when it was adopted in 1965. A recent report by the Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec, published in 2024 under the title *Ambition. Affirmation. Action.*, reopens the debate by proposing to strengthen Quebec's role on the international stage and to involve parliamentarians more closely. Among the eight recommendations related to this issue, several concern Quebec's legislative powers. This article will take a

closer look at the recommendations affecting Quebec's legislative powers, with particular emphasis on the creation of a permanent parliamentary committee on international relations.

Sesenta años después de su enunciación, la doctrina Gérin-Lajoie sigue siendo un principio central de las relaciones internacionales de Quebec. Basada en el concepto de *jus tractatuum* limitado, se basa en una lógica simple: el gobierno responsable de aplicar un tratado también debe negociar sus términos. Desde 1965, esta doctrina ha sido apoyada por todos los partidos políticos que han llegado al poder en Quebec, y se ha visto reforzada por la afirmación de Jean Charest de que *las jurisdicciones de Quebec en casa son las jurisdicciones de Quebec en todas partes*. Sin embargo, persiste un punto ciego: aunque la doctrina Gérin-Lajoie pretenda proteger los poderes legislativos de Quebec, ha incorporado escasa dimensión parlamentaria. Este vacío institucional se explica en parte por la ausencia de comisiones parlamentarias permanentes en la Asamblea Nacional de Quebec cuando se adoptó en 1965. Un informe reciente del Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec, publicado en 2024 con el título *Ambición. Afirmación. Acción.*, reabre el debate proponiendo reforzar el papel de Quebec en la escena internacional e involucrar más estrechamente a los parlamentarios. Entre las ocho recomendaciones relativas a esta cuestión, varias se refieren a los poderes legislativos de Quebec. En este artículo se examinarán más detenidamente las recomendaciones que afectan a los poderes legislativos de Quebec, centrándose en la creación de una comisión parlamentaria permanente de relaciones internacionales.

—

La *Loi constitutionnelle de 1867*[1] ne confère pas explicitement la compétence en matière d'affaires étrangères au gouvernement fédéral et aucun article ne précise qui a l'autorité pour conclure des traités internationaux. Toutefois, le gouvernement du Canada revendique, depuis les années 1960, un monopole sur les relations internationales, une position contestée par le gouvernement du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie de 1965[2].

Depuis 1945, et même plus tôt dans certains domaines, les discussions internationales ont pris une ampleur croissante, notamment dans des secteurs touchant aux droits de la personne, à l'éducation, à la santé publique, au travail, au commerce, à l'environnement et aux changements climatiques. Ces évolutions ont eu un impact direct sur les compétences provinciales, rendant difficile pour les provinces d'accepter l'exclusivité des affaires étrangères revendiquée par le gouvernement fédéral. En effet, un tel monopole permettrait au fédéral d'intervenir indirectement dans des domaines qui relèvent constitutionnellement des provinces. Face à cette situation, le Québec, mais également plusieurs provinces, s'efforce, depuis plus de soixante ans, de jouer un rôle actif dans les relations internationales qui ont des répercussions sur leurs compétences.

Cette réalité a mené à l'instauration de divers mécanismes de gouvernance partagée entre les ordres de gouvernement fédéral et provincial. Bien que toutes les tentatives de réforme constitutionnelle sur ce sujet aient échoué, des ententes intergouvernementales ont tout de même été conclues dans plusieurs domaines, notamment en matière de droits de la personne, de droit international privé, d'éducation, de Francophonie et concernant l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Dans d'autres secteurs, comme les négociations commerciales et la lutte contre les changements climatiques, les provinces participent régulièrement aux discussions. Toutefois, le gouvernement fédéral conserve une large marge de manœuvre, ce qui alimente le débat sur la place des provinces dans les négociations internationales.

Ainsi, 60 ans après sa formulation, la doctrine Gérin-Lajoie reste d'une très grande actualité. Avec cette doctrine, le gouvernement du Québec réclame un « *jus tractatuum* limité ». La logique est relativement simple : puisque la négociation d'un traité international et sa mise en œuvre constituent deux

1. *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduit dans LRC 1985, annexe II, nº 5.
2. Pour une synthèse des débats concernant la doctrine Gérin-Lajoie, voir : Stéphane Paquin et Annie Chaloux, dir, *La Doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans d'action internationale du* Québec (2016) RQDI (hors-série, juin).

étapes d'une même opération, il est logique que ce soit celui qui mette en œuvre l'accord qui en négocie les termes.

Depuis 1965, tous les partis politiques ayant œuvré sur la scène politique québécoise, que ce soit le Parti libéral, le Parti québécois, l'Union nationale, l'Action démocratique du Québec ou la Coalition Avenir Québec, ont appuyé la « doctrine Gérin-Lajoie »[3]. L'ancien premier ministre Jean Charest a même poussé plus loin l'idée de la doctrine en affirmant, lors d'une conférence tenue à l'École nationale d'administration publique en 2004, que : « [l]es compétences du Québec chez nous sont les compétences du Québec partout »[4]. Cette formule est devenue la nouvelle base doctrinaire de l'action gouvernementale en complément de la doctrine Gérin-Lajoie.

Cela dit, il est pour le moins étonnant que la doctrine Gérin-Lajoie n'ait pas de dimension parlementaire forte puisqu'elle cherche à défendre les compétences législatives du Québec. Cette situation peut s'expliquer par le fait que dans le contexte des années 1960, les commissions parlementaires permanentes n'étaient toujours pas instaurées et que la plupart des discussions parlementaires se faisaient sur une base ad hoc. Cette situation représente un angle mort de la doctrine Gérin-Lajoie.

Un développement récent relance la pertinence de créer une commission parlementaire permanente sur les relations internationales du Québec. En effet, en 2024, le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, instauré par le gouvernement Legault, a publié un rapport intitulé *Ambition. Affirmation. Action*[5]. Ce rapport contient plusieurs recommandations visant à renforcer le rôle du Québec sur la scène internationale, à clarifier l'application de la doctrine Gérin-Lajoie et à accroître l'implication des parlementaires québécois dans les affaires internationales. Pas moins de huit recommandations portent directement sur ces enjeux.

Parmi elles, certaines concernent spécifiquement les compétences législatives du Québec, dont la recommandation 6 préconise la création d'une nouvelle commission parlementaire à l'Assemblée nationale du Québec, chargée d'examiner exclusivement les questions de « liberté constitutionnelle »

---

3. François LeDuc, *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, Québec, Ministère des Relations internationales, 2009.
4. Cité dans Annie Chaloux et Stéphane Paquin, « Le Québec sur la scène internationale. Les raisons de son dynamisme/Quebec on the International Scene: the Reasons behind its Dynamism » (2010) 13:1 Globe 25 à la p 27.
5. Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, *Ambition. Affirmation. Action : Rapport du comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, Montréal, Gouvernement du Québec, 2024.

et les relations internationales du Québec. De plus, les recommandations 36 et 37 portent directement sur la doctrine Gérin-Lajoie. La première propose d'intégrer cette doctrine dans une future constitution codifiée du Québec, tandis que la seconde suggère une modification législative visant à inscrire, dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, le principe selon lequel le Québec assume à l'international le prolongement de ses compétences internes.

La recommandation 38 propose, quant à elle, que l'adhésion du Québec aux ententes et traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral soit formellement conditionnée à sa participation directe aux négociations, dès lors que ces accords touchent ses compétences constitutionnelles.

Enfin, les quatre dernières recommandations visent à renforcer le rôle du ministère des Relations internationales et de la Francophonie et à accélérer l'expansion de la présence diplomatique du Québec, notamment en France et au sein d'organisations multilatérales.

Dans ce texte, nous analyserons plus en détail les recommandations qui touchent les compétences législatives du Québec et, notamment, cette idée de mettre sur pied une commission parlementaire permanente sur les relations internationales du Québec.

I. Doctrine Gérin-Lajoie et parlementarisme

La doctrine Gérin-Lajoie a été prononcée dans un contexte particulier. En pleine révolution tranquille alors que les retrouvailles France-Québec se déployaient, le gouvernement du Québec, dont Paul Gérin-Lajoie était vice-premier ministre, venait de conclure un accord en matière d'éducation avec la France et un second accord était en préparation dans le domaine de la culture[6]. Le Québec avait alors besoin d'une assise juridique pour asseoir ses actions internationales. Cette base juridique est la doctrine Gérin-Lajoie qui a largement été rédigée par le juriste André Patry[7].

Que nous dit la doctrine Gérin-Lajoie ? Pour résumer, Gérin-Lajoie réclame pour le Québec un « *jus tractatuum* limité » en s'appuyant sur la jurisprudence

6. Stéphane Paquin, dir, *Le Québec et la France depuis 1960 : une relation d'exception* (2022) 30:1 Bull hist politique.
7. Stéphane Paquin, « Fédéralisme et politique étrangère du Canada : la conception de la doctrine Gérin-Lajoie » dans Antoine Brousseau Desaulniers et Stéphane Savard, dir, *La pensée fédéraliste contemporaine au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020.

en vigueur. Il affirme qu'au Canada, la constitution de 1867 n'attribue à aucun ordre de gouvernement les compétences internationales. Il soutient que :

> En ce qui concerne les compétences internationales, la Constitution canadienne est muette. Si l'on excepte l'article 132, devenu caduc depuis le Statut de Westminster de 1931, il n'est dit nulle part que les relations internationales ressortissent uniquement à l'État fédéral. Ce n'est donc pas en vertu du droit écrit, mais plutôt de pratiques répétées depuis 40 ans que le gouvernement central a assumé l'exclusivité des rapports avec les pays étrangers[8].

De plus, depuis l'arrêt de 1937 du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres sur l'affaire relative aux conventions sur le travail, la jurisprudence est claire : le gouvernement fédéral peut conclure des traités dans les domaines de compétence des provinces, mais il ne peut légiférer à leur place. Ce sont donc les provinces qui doivent les mettre en œuvre[9].

Dans ce contexte, Paul Gérin-Lajoie souhaite que les provinces négocient elles-mêmes leurs traités dans leur domaine de compétence. Voici ce qu'il dit de cette situation dans son discours de 1965 :

> Au moment où le Gouvernement du Québec prend conscience de sa responsabilité dans la réalisation du destin particulier de la société québécoise, il n'a nulle envie d'abandonner au gouvernement fédéral le pouvoir d'appliquer les conventions dont les objets sont de compétence provinciale. De plus, il se rend bien compte que la situation constitutionnelle actuelle comporte quelque chose d'absurde.
>
> Pourquoi l'État qui met un accord à exécution serait-il incapable de le négocier et de le signer lui-même ? Une entente n'est-elle pas conclue dans le but essentiel d'être appliquée et n'est-ce pas à ceux qui doivent la mettre en œuvre qu'il revient d'abord d'en préciser les termes[10] ?

Un peu plus loin dans le discours, on peut lire la répétition du même argument :

> Il n'y a, je le répète, aucune raison pour que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. Il s'agit des deux étapes essentielles d'une opération unique. *Il n'est plus*

8. Le ministre Paul Gérin-Lajoie, allocution, présentée aux membres du Corps consulaire de Montréal à l'hôtel Windsor, 12 avril 1965, en ligne : <sqrc.gouv.qc.ca> [perma.cc/C46R-TV4Z] [Allocution de Paul Gérin-Lajoie].
9. *Le Procureur général du Canada c Le Procureur général de l'Ontario*, [1937] AC 326-349, tel que cité dans François Chevrette et Herbert Marx, *Droit constitutionnel*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992 à la p 1194.
10. Allocution de Paul Gérin-Lajoie, *supra* note 8 à la p 4.

> *admissible non plus que l'État fédéral puisse exercer une sorte de surveillance et de contrôle d'opportunité sur les relations internationales du Québec*[11].

Une fois que Gérin-Lajoie a exposé ce qu'il souhaite, il reste à expliquer pourquoi cette situation devient nécessaire ou utile. À ce propos, il déclare :

> 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 tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités membres, qui le désirent, participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement.
>
> À côté du plein exercice d'un *jus tractatuum* limité que réclame le Québec, il y a également le droit de participer à l'activité de certaines organisations internationales de caractère non politique. Un grand nombre d'organisations interétatiques n'ont été fondées que pour permettre la solution, au moyen de l'entraide internationale, de problèmes jugés jusqu'ici de nature purement locale.
>
> De plus, 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. Dans plusieurs domaines, qui ont maintenant acquis une importance internationale, le Québec veut jouer un rôle direct, conforme à son vrai visage[12].

II. L'angle mort de la doctrine Gérin-Lajoie

Comme on le constate, la doctrine Gérin-Lajoie porte sur le « *jus tractatuum* limité » et un droit de participation à l'activité de certaines organisations internationales de caractère « non politique » (si une telle chose existe) pour le Québec. La doctrine s'intéresse très peu au rôle du Québec dans les négociations multilatérales. Elle ignore complètement la question du rôle des élus québécois en matière de politique internationale du Québec.

---

11. Le passage en italique a été ajouté au discours préparé par André Patry par Paul Gérin-Lajoie lui-même : entretien de l'auteur avec André Patry, janvier 2006.
12. Allocution de Paul Gérin-Lajoie, *supra* note 8 à la p 4.

III. Le Québec et les négociations multilatérales

Au Canada, lorsque les négociations multilatérales concernent des domaines de compétence des provinces ou bien lorsqu'elles affectent leurs intérêts nationaux, c'est le gouvernement fédéral qui est responsable de la négociation. Des accords entre le fédéral et les provinces ont été conclus pour certains domaines (droits de la personne, Conférence de La Haye de droit international privé, éducation, Francophonie, UNESCO, etc.), mais ce n'est pas le cas pour d'autres secteurs comme le commerce, l'environnement ou le climat[13].

La situation est critique, car les négociations commerciales et celles portant sur le climat affectent de plus en plus profondément les domaines de compétence et les intérêts nationaux du Québec. En clair, le Canada s'ingère massivement dans les prérogatives constitutionnelles du gouvernement du Québec. Il fait indirectement ce qu'il ne peut faire directement. À cet égard, la passivité des élus québécois est étonnante pour utiliser un euphémisme.

Voici un exemple récent. Lors de la renégociation de l'*Accord Canada–États-Unis–Mexique* (*ACEUM*)[14], entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, le Canada a rejeté la demande du gouvernement du Québec d'intégrer l'équipe de négociation du Canada, contrairement au précédent de l'*Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union Européenne entre le Canada et l'Union européenne* (*AECG*)[15]. Pourtant, cette négociation était de la plus haute importance pour le Québec. Non seulement les États-Unis constituent-ils, et de loin, son principal marché d'exportation, mais les objets de la négociation ont une incidence directe et indirecte sur les compétences constitutionnelles et les intérêts nationaux du Québec.

Par exemple, le gouvernement canadien a cherché, avec cette négociation, à mettre de l'avant un agenda commercial progressiste ou inclusif[16]. Il espérait renforcer les dispositions existantes en matière de travail et d'environnement

13. Pour une synthèse de la question, voir : Stéphane Paquin, « La réforme inachevée : le fédéralisme canadien et le rôle des provinces dans les négociations internationales » (2022) RQDI 73 (hors-série, janvier).
14. *Accord Canada–États-Unis–Mexique modifié par Protocole d'amendement de l'Accord entre le Canada, les États-Unis d'Amérique et les États-Unis mexicains*, 10 décembre 2019, RT Can 2020 nº 6 [*ACEUM*].
15. Stéphane Paquin, « Means of Influence, the Joint-Decision Trap and Multilevel Trade Negotiations: Ontario and Québec and the Renegotiation of NAFTA Compared » (2022) 56:5 J World Trade 853; Stéphane Paquin, « From Gérin-Lajoie to USMCA » dans Carolyn Hughes Tuohy, Sophie Borwein, Peter John Loewen et Andrew Potter, dir, *Policy Transformation in Canada. Is the Past Prologue ?*, Toronto, University of Toronto Press, 2019.
16. Stéphane Paquin et Hubert Rioux, « L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération » (2021) 65 R Interventions économiques 1.

et introduire de nouvelles dispositions sur l'égalité des genres et sur les droits des peuples autochtones. Sur la liste des intérêts défensifs, le Canada souhaitait également préserver les mécanismes d'arbitrage, en particulier le chapitre 19 de l'accord original, et protéger la diversité des expressions culturelles. Il s'agit là soit de domaines de compétence provinciale ou encore d'intérêts économiques et sociaux fondamentaux pour le Québec. Le Québec n'a pas été consulté lors de la définition du contenu de l'agenda progressiste du Canada, alors qu'une partie de ce contenu relève pourtant de sa compétence législative.

En outre, au cours de la négociation, de nombreuses demandes américaines ciblaient des champs de compétence provinciale, partagée ou encore ses intérêts nationaux, tels que les marchés publics, la gestion de l'offre, les boissons alcoolisées, les services et les investissements, le commerce électronique, les règles d'origine et le secteur de l'automobile, les produits chimiques, l'acier et l'aluminium. Ce sont, encore une fois, des questions fondamentales pour le Québec.

Pendant la négociation, les chefs de tous les partis politiques du Québec ont exprimé, pendant la campagne électorale, leur opposition à toute concession en matière de gestion de l'offre en raison des effets profonds sur les intérêts nationaux du Québec. Ignorant cette requête, le gouvernement fédéral a accordé d'importantes concessions. Le Québec, comme les autres provinces canadiennes, était informé du déroulement des négociations, mais pas au cours des dernières semaines. Il n'a pas été consulté lors des grands arbitrages ni au sujet des concessions finales, notamment en matière de gestion de l'offre.

La participation des provinces aux négociations internationales prend une nouvelle actualité dans le contexte où le nouveau gouvernement américain présidé par Donald Trump, président pour une seconde fois depuis janvier 2025, fait des menaces de rétorsion commerciale et indique vouloir renégocier l'*ACEUM*. Face à l'incertitude politique au palier fédéral, en raison d'un gouvernement minoritaire dans un contexte où le premier ministre Justin Trudeau avait annoncé son départ, les provinces se sont mobilisées pour devenir des acteurs de premier plan de cette renégociation commerciale.

Le premier ministre Doug Ford de l'Ontario a accentué sa présence médiatique aux États-Unis et, en tant que président du Conseil de la fédération, il a présidé la délégation des provinces canadiennes à Washington en février 2025 et a même obtenu une rencontre avec l'entourage de Donald Trump à la Maison-Blanche. Plus encore les provinces canadiennes ont indiqué vouloir appliquer des sanctions commerciales aux États-Unis en réplique à d'éventuels tarifs douaniers de la part des États-Unis. Le premier ministre du Québec a affirmé vouloir imposer une surtaxe à l'exportation

d'aluminium du Québec alors que la société des alcools du Québec a indiqué vouloir exclure de ces rayons des produits américains.

Un autre exemple concerne la mise en œuvre du l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*[17]. Comme le rapporte John Ciaccia, ministre des Affaires internationales de 1989 à 1994 sous le gouvernement de Robert Bourassa, les parties au *GATT*, dont le Canada, avaient convenu que les gouvernements infranationaux ne seraient plus autorisés à accorder des subventions aux entreprises. Dans le contexte canadien, cela aurait signifié que seul le gouvernement fédéral aurait eu compétence en la matière. Le gouvernement du Québec et ses sociétés d'État, comme la Caisse de dépôt et placement ou de nos jours Investissement Québec, auraient probablement été dans l'impossibilité d'offrir des subventions industrielles. Ciaccia écrit : « [c]ela aurait été un sérieux désavantage, sinon un désastre, pour le Québec et les activités de ses entreprises et de ses industries »[18].

À ces deux exemples s'ajoute une dimension très importante et peu connue des législateurs québécois. Si le Québec adopte une politique dans un domaine qui relève de ses compétences et que cette politique contrevient à un accord ratifié par le Canada, c'est le gouvernement fédéral qui doit défendre la position du gouvernement du Québec devant un groupe spécial, un organe d'appel ou une cour internationale. De 2010 à 2013, par exemple, le Canada a dû défendre le programme d'énergie verte de l'Ontario devant l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce à la suite d'une plainte déposée par le Japon et l'Union européenne[19]. Il existe également des précédents où le Canada a dû dédommager des compagnies étrangères en raison de mesures adoptées par des provinces[20].

La situation revêt une très grande importance puisqu'elle pourrait affecter la capacité du Québec à défendre ses politiques linguistiques. En effet, comme le soulignait en 2007 Christine Fréchette, aujourd'hui ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie au sein du gouvernement Legault :

---

17. *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 RTNU 187 [*GATT de 1947*].
18. John Ciaccia, « Le rôle essentiel du Québec sur la scène internationale » dans Stéphane Paquin, dir, *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) : le prolongement externe des compétences*, Ste-Foy (QC), Presses de l'Université Laval, 2006, 267 à la p 269.
19. Richard Ouellet et Guillaume Beaumier, « L'activité du Québec en matière de commerce international : de l'énonciation de la doctrine Gérin-Lajoie à la négociation de l'AECG » (2016) RQDI 67 (hors-série, juin).
20. Céline Lévesque, « Les rôles et responsabilités des provinces canadiennes dans le cadre de procédures d'arbitrage entre investisseurs et États fondées sur des traités économiques » (2015) 28:1 RQDI 107; Charles-Emmanuel Côté, « Toward Arbitration Between Subnational Units and Foreign Investors? » (2015) 145 Columbia FDI Perspectives 1.

« [l]a multiplication des accords commerciaux internationaux vulnérabilise la légitimité des interventions étatiques en matière linguistique, du fait que l'exercice de ce droit pourrait être perçu comme un obstacle au libre commerce »[21].

Dans le même sens, le juriste de l'Université Laval, Ivan Bernier, écrit déjà en 2001 :

> la mondialisation de l'économie avec son cortège d'accords commerciaux internationaux [donne] priorité absolue aux considérations économiques. Comme ces accords ne font guère de place en général à des restrictions aux échanges de biens ou de services fondées sur des considérations relatives à la langue ou à la culture, il est donc normal de s'inquiéter du sort réservé à des interventions telles que les quotas radiophoniques basés sur la langue, les exigences linguistiques en matière de services professionnels, les subventions accordées sur la base de critères incluant la langue, les exigences linguistiques en matière d'étiquetage. Plus grave encore, on commence seulement à s'inquiéter du fait que, dans la nouvelle société de l'information qui découle de la mise en œuvre de ces accords commerciaux internationaux, les langues qui seront exclues courent le risque d'une marginalisation plus ou moins rapide[22].

Cette question n'est pas que théorique. En janvier 2024, le gouvernement américain sous l'administration Biden a soulevé la question relativement à la loi 96. Comme le souligne Stéphane Rolland, journaliste, dans les pages du Devoir, le gouvernement américain a émis des « préoccupations » sur la question de l'affichage en français. Il écrit :

> Le projet de règlement sur la langue d'affichage commercial au Québec a des échos jusqu'à Washington. Le gouvernement américain a partagé ses préoccupations avec le gouvernement fédéral, plus tôt cette semaine. L'administration Biden a exprimé ses préoccupations, mercredi, dans le cadre d'une rencontre entre hauts fonctionnaires des deux pays. Les États-Unis ont « partagé leurs préoccupations à propos des dispositions de la loi 96 sur l'affichage commercial et leurs potentielles conséquences pour les entreprises américaines, incluant les petites et moyennes entreprises », écrit le Bureau du représentant américain au commerce, dans un bref communiqué résumant les sujets discutés durant la rencontre[23].

---

21. Christine Fréchette, *Protéger la langue à l'ère de la mondialisation*, Québec, Conseil supérieur de la langue française, 2007 à la p 5.
22. Ivan Bernier, « La préservation de la diversité linguistique à l'heure de la mondialisation » (2001) 42:4 Les Cahiers de droit 913 à la p 916.
23. Stéphanie Rolland, « Le gouvernement Biden a des "préoccupations" sur l'affichage en français », *Le Devoir* (26 janvier 2024) en ligne : <ledevoir.com> [perma.cc/28RN-V9NK].

Ces préoccupations américaines ont été de nouveau formulées par l'administration Trump en avril 2025. Dans un rapport portant sur les obstacles au commerce des entreprises américaines, rapport qui vient nourrir la réflexion sur les tarifs douaniers de l'administration Trump on peut lire :

> *Bill 96 became law in the province of Quebec on June 1, 2022 and is intended to strengthen the use of the French language in the province. U.S. businesses have expressed concerns about the impact that Bill 96 will have on their federally registered trademarks for products manufactured after June 1, 2025, which is when the relevant provisions of Bill 96 enter into force. These businesses will need to review their nonFrench language trademarks on the products' packaging and labelling and translate into French any part of their trademark that contains a "generic term" or a "description of the product." In June 2024, the United States engaged with Canada on Quebec's Bill 96 at the WTO Committee on Technical Barriers to Trade meeting. The United States encouraged the Quebec provincial government to take into consideration business sector concerns and involve businesses in the drafting of further interpretive guidance on this law and the Final Regulation*[24].

Comme on le constate une fois de plus, c'est le gouvernement fédéral qui intervient et qui est l'interlocuteur à ce sujet, même s'il s'agit d'une loi exclusivement québécoise.

IV. Comment se sortir de cette impasse ?

Malgré de très nombreuses demandes de la part du gouvernement du Québec, sous les gouvernements de Robert Bourassa ou Jean Charest par exemple, visant à obtenir un rôle dans les négociations internationales du Canada, celles-ci se sont soldées par des échecs ou des semi-victoires (UNESCO), bien que le Québec et les provinces canadiennes aient été impliqués dans certaines négociations récentes (comme l'*AECG* entre le Canada et l'Union européenne)[25].

Ainsi, un des angles morts de la doctrine Gérin-Lajoie porte sur les traités multilatéraux négociés par le gouvernement du Canada et affectant

24. United States Trade Representative, *2025 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers of the President of the United States on Trade Agreements Program*, Washington DC, Office of the United States Trade Representative, 2025 à la p 43, en ligne (pdf): <ustr.gov> [perma.cc/C53T-2LJX].
25. Stéphane Paquin, « Le fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales : rupture dans la continuité ? » (2014) 20:1 Can Foreign Pol'y J 28.

profondément des intérêts internationaux et constitutionnels du Québec et pour lesquels il n'existe pas d'entente fédérale-provinciale.

Dans un monde idéal, une entente fédérale-provinciale ou bilatérale avec le Québec sur toutes les questions de négociations internationales pourrait être négociée. Il existe de nombreux précédents au Canada ou dans d'autres fédérations qui peuvent nous servir de modèle[26].

Cela dit, puisqu'aucune négociation globale sur cette question n'a abouti dans le passé[27], le gouvernement du Québec devrait aller de l'avant avec cette idée de mettre sur pied une commission parlementaire permanente sur les relations internationales du Québec. Cette dimension consoliderait la doctrine Gérin-Lajoie et atténuerait son déficit démocratique. En effet, depuis sa formulation, la prétention du gouvernement fédéral d'être le seul ordre de gouvernement habilité à représenter le Canada lors de négociations internationales est considérée comme inacceptable non seulement par le gouvernement du Québec, mais également par de nombreux spécialistes[28], car elle a pour effet d'affirmer la suprématie du gouvernement fédéral sur les domaines de compétence législative provinciale lorsque ces derniers ont un prolongement international.

Créer une commission parlementaire spécialisée sur les questions internationales vient asseoir la souveraineté législative ou parlementaire du Québec dans le domaine des relations internationales. Par ce geste, unique parmi les provinces canadiennes, les élus québécois protègent l'ensemble de leurs compétences constitutionnelles et indiquent de ce fait au gouvernement fédéral qu'il ne pourra plus négocier des accords internationaux dans les champs de compétence du Québec sans son consentement. Le Québec pourra signaler, notamment par des motions de l'Assemblée nationale, avant, pendant et après les négociations, les conditions de son approbation.

---

26. Stéphane Paquin, « Quelle place pour les provinces canadiennes dans les organisations et les négociations internationales du Canada à la lumière des pratiques au sein d'autres fédérations ? » (2006) 48:4 Admin publique Can 447.
27. Stéphane Paquin, « La réforme inachevée : le fédéralisme canadien et le rôle des provinces dans les négociations internationales » (2022) RQDI 73 (hors-série, janvier).
28. Jacques Brassard, *Les pouvoirs extérieurs du Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1967 ; Jacques-Yvan Morin, « La personnalité internationale du Québec » (1984) 1 RQDI 163 ; Jean-Paul Dupré et Éric Théroux, « Les relations internationales du Québec dans le contexte du droit international » (1989) 6:2 RQDI 145 ; André Patry, *La compétence internationale des provinces canadiennes*, Montréal, André R Dorais, 2003 ; Daniel Turp, « L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie » (2016) RQDI 9 (hors-série, juin) ; Hugo Cyr, *Canadian Federalism and Treaty Powers: Organic Constitutionalism at Work*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 2009.

Cette proposition, compatible avec la jurisprudence canadienne, s'appuie sur la *Loi sur le ministère des Relations internationales* qui impose l'intervention du législatif, depuis 2002, dans le processus d'approbation des engagements internationaux importants pour le gouvernement du Québec. Lorsqu'un engagement international est qualifié d'« important », c'est-à-dire qu'il nécessite pour sa mise en œuvre l'adoption d'une loi, la création d'un règlement, l'imposition d'une taxe ou l'acceptation d'une obligation financière pour le gouvernement ou encore qu'il concerne les droits de la personne ou le commerce international, l'Assemblée nationale du Québec doit l'approuver avant que l'exécutif se déclare lié[29].

Avec cette loi de 2002, l'Assemblée nationale du Québec était le premier Parlement de type britannique, et la seule province canadienne, à être aussi étroitement associé au processus d'approbation des engagements internationaux du gouvernement fédéral[30]. De plus, la *Loi sur le ministère des Relations internationales* indique que le « ministre veille à la négociation et à la mise en œuvre des ententes internationales et administre les programmes qui en résultent »[31].

Pour le moment, c'est la Commission des institutions qui est responsable des traités internationaux. Or, celle-ci est visiblement surchargée : elle possède en plus la responsabilité de la justice, de la sécurité publique, des affaires autochtones et des relations intergouvernementales. Les questions internationales, malgré leur importance stratégique fondamentale, sont globalement négligées en son sein.

Il arrive fréquemment que la Commission se penche sur des traités multilatéraux plusieurs années après leur ratification par le fédéral. Bref, une fois qu'elle ne peut plus exercer d'influence sur la négociation. En effet, depuis 2002, des dizaines d'accords internationaux conclus par le gouvernement fédéral et considérés comme importants ont été déposés pour approbation par l'Assemblée nationale du Québec[32]. Lorsqu'on examine en détail les étapes menant à la conclusion d'un traité, on constate que le processus d'approbation

29. François LeDuc, *supra* note 3 aux pp 550-51 ; Daniel Turp, « L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie » (2016) RQDI 9 (hors-série, juin) à la p 23.
30. PL 52, *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales et d'autres dispositions législatives*, 2e sess, 36e lég, Québec, 2001 (sanctionné le 8 juin 2002) [LQ 2002, c 8].
31. *Loi sur le ministère des Relations internationales*, LRQ 1996, c M-25.1.1, art 16.
32. Daniel Turp, « Le consentement de l'État du Québec aux engagements internationaux et sa participation aux forums internationaux » dans Sienho Yee et Jacques-Yvan Morin, dir, *Multiculturalism and International Law*, Leyde, Martinus Nijoff, 2009.

par l'Assemblée nationale peut être relativement long et qu'il n'est souvent pas complété avant que le Canada le ratifie[33].

En se penchant sur l'*Accord de libre-échange Canada—Costa Rica*[34], on note qu'Ottawa a signé le traité le 23 avril 2001, que la loi de mise en œuvre au fédéral a été adoptée le 20 septembre 2001 et que l'*Accord* a reçu la sanction royale le 18 décembre 2001. L'Assemblée nationale du Québec n'a pourtant approuvé le traité que le 2 juin 2004, soit après l'entrée en vigueur du traité le 1er novembre 2002[35] !

La situation est la même pour l'*Accord de libre-échange Canada—Chili*[36]. Le gouvernement canadien a signé l'Accord le 5 décembre 1996 et la loi de mise en œuvre a été adoptée à la Chambre des communes le 5 juillet 1997. Le traité n'a pourtant été approuvé que le 3 juin 2004, soit sept ans après son entrée en vigueur[37]. Cette situation n'est pas seulement le fait des accords commerciaux[38].

Les débats et le vote à l'Assemblée nationale du Québec interviennent après la signature et même après la ratification du Canada. Les parlementaires québécois ont donc peu de moyens pour influencer le contenu de l'engagement puisqu'ils ne peuvent que l'adopter ou le rejeter[39]. De plus, il arrive que le gouvernement propose l'approbation de nombreux traités d'un seul coup. En 2015, par exemple, l'Assemblée nationale n'a disposé que de quelques heures pour approuver sept traités commerciaux et leurs quatorze ententes parallèles, notamment en matière d'environnement, alors que certains de ces traités étaient en vigueur depuis six ans[40] !

Les choses pourraient être différentes ; rien n'empêche les parlementaires d'envoyer des signaux sur leur humeur pendant les négociations. Lors des négociations portant sur l'*AECG*, les parlementaires ont invité le négociateur

---

33. Stéphane Paquin, « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared » (2010) 5-1-2 The Hague J Diplomacy 173.
34. *Accord de libre-échange Canada-Costa Rica*, 23 avril 2002, en ligne : <publications.gc.ca> [perma.cc/R9RY-FSMD].
35. Affaires mondiales Canada, « Accord de libre-échange Canada—Costa Rica », en ligne : <international.gc.ca> [perma.cc/BD4D-2L43].
36. Affaires mondiales Canada, « Accord de libre-échange Canada—Chili », en ligne : <international.gc.ca> [perma.cc/52J7-XDNN].
37. *Ibid*.
38. Voir le tableau récapitulatif dans : Daniel Turp, « L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie » (2016) RQDI 9 (hors-série, juin) à la p 26.
39. *Ibid* aux pp 24-25.
40. Éric Desrosiers, « Québec enchaîne l'adoption de sept traités de libre-échange », Le Devoir (28 mai 2015) en ligne : <ledevoir.com> [perma.cc/2VY7-HEJ3].

en chef pour le Québec, Pierre Marc Johnson, à deux reprises en commission parlementaire. Par ce mécanisme, les inquiétudes des parlementaires ont pu être soulevées puisque les comptes rendus des discussions ont été rendus publics. Les parlementaires auraient pu adopter des motions pour préciser les conditions de leur acceptation d'un traité.

V. Les avantages d'une commission permanente sur les relations internationales

L'Assemblée nationale du Québec devrait mettre sur pied une commission parlementaire permanente sur les relations internationales, à l'image de celle qui existe à Ottawa, qui aurait entre autres mandats celui d'examiner les grands enjeux internationaux qui intéressent le Québec.

Comme toutes les commissions parlementaires, celle-ci dédiée aux relations internationales aurait pour mission de contrôler l'activité gouvernementale, d'étudier des crédits budgétaires, d'examiner un projet de loi, un traité, une entente, la conformité du gouvernement avec les engagements internationaux ou toute autre question internationale d'actualité.

Cette commission pourrait aussi s'intéresser à certaines questions de sa propre initiative. Elle pourrait par exemple s'intéresser aux répercussions des menaces tarifaires de Donald Trump sur les intérêts du Québec ou encore s'intéresser aux pratiques commerciales déloyales de la Chine. Elle permettrait aux élus de mieux comprendre les intérêts du Québec dans les négociations commerciales et climatiques du Canada. En faisant témoigner des experts, des groupes d'intérêts et des représentants de la société civile, les parlementaires québécois pourraient adopter des positions mieux appuyées sur les questions internationales complexes et seraient à même de comprendre l'importance de ces questions pour le Québec.

Il serait par ailleurs possible de lui donner comme mandat d'examiner les négociations multilatérales internationales ainsi que les conventions ou accords internationaux qui touchent les champs de compétence du Québec, et ce, avant, pendant et après la négociation par le gouvernement fédéral. Elle pourrait en outre servir de pont entre les parlementaires et les citoyens et expliciter les conditions d'acception par le gouvernement du Québec des traités que conclut le gouvernement canadien dans ses champs de compétence ou qui affectent de front ses intérêts internationaux.

Par ailleurs, la création de cette commission permettrait de sensibiliser les élus de l'Assemblée nationale à l'importance des questions internationales

souvent négligées. Ils seraient alors en mesure de débattre de questions internationales et de mondialisation. De cette façon, leur degré d'expertise et de pertinence serait rehaussé.

Conclusion : en finir avec le déficit démocratique

Depuis la Révolution tranquille, la politique internationale du gouvernement du Québec repose essentiellement sur une initiative gouvernementale, sans influence significative de la société civile ou de la population. Les relations internationales du Québec souffrent d'un déficit démocratique[41]. Les grands absents de ces enjeux demeurent les parlementaires, pourtant les représentants légitimes du peuple québécois.

Afin de renforcer la gouvernance des relations internationales du Québec, la création d'une commission parlementaire permanente à l'Assemblée nationale est essentielle. Inspirée du modèle existant à Ottawa, cette commission aurait pour mission d'examiner les grands dossiers internationaux affectant le Québec. Elle jouerait un rôle clé dans l'analyse des traités de commerciaux, environnementaux et des accords internationaux ayant un impact sur les compétences du Québec, et ce, avant, pendant et après les négociations fédérales.

Cette commission favoriserait également une plus grande cohérence dans l'action internationale du gouvernement québécois en harmonisant les politiques des différents ministères concernés. Cette commission favoriserait une meilleure coordination entre les différents ministères impliqués dans les questions internationales, telles que ceux de l'éducation, de la santé et du développement économique. De plus, en centralisant l'ensemble des enjeux internationaux, cette commission permettrait d'éviter les chevauchements et d'assurer une plus grande transparence dans la conduite des relations internationales du Québec. Son mandat pourrait également inclure l'examen du budget du ministère des Relations internationales, l'analyse des nominations diplomatiques et l'évaluation des rapports d'organismes publics tels que l'Office franco-québécois pour la jeunesse.

En centralisant ces discussions, cette commission favoriserait l'émergence d'une politique internationale québécoise plus structurée et cohérente. Elle permettrait aussi de susciter davantage de débats à l'Assemblée nationale sur

41. Selon plusieurs c'est le cas aussi au fédéral, car les parlementaires n'ont pas de rôle à jouer avant la ratification par l'exécutif fédéral : Campbell McLachlan, *Foreign Relations Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014 ; Joanna Harrington, « Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law Making: (Re)Establishing a Role for Parliament » (2005) 50 RD McGill 465.

les questions internationales, qui restent trop souvent reléguées au second plan. La mise en place d'une telle commission offrirait un canal d'expression et de suivi pour les députés et la population. Elle définirait clairement les conditions dans lesquelles le gouvernement du Québec pourrait adhérer aux traités et accords négociés par le gouvernement fédéral. Cette proposition s'inscrit d'ailleurs dans le cadre légal existant. La *Loi sur le ministère des Relations internationales* prévoit déjà que tout engagement international important doit être soumis à l'Assemblée nationale.

La création de cette commission s'inscrirait dans la continuité de la doctrine Gérin-Lajoie, qui affirme le droit du Québec à mener ses relations internationales dans ses champs de compétence. Depuis son adoption, le gouvernement du Québec rejette toute prétention du gouvernement fédéral au monopole des relations internationales. Une commission parlementaire permanente permettrait de renforcer ce principe en donnant un cadre formel à l'examen des engagements internationaux qui concernent le Québec.

Cette commission est essentielle pour le Québec, car dans le monde actuel, il n'y a qu'un seul interdit : l'ignorance des questions internationales et de la compétition globale.