

**Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le projet
de loi n° 1 concernant les dispositions internationales de la Loi
constitutionnelle de 2025 sur le Québec.**

Stéphane Paquin Ph.D.
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique
Directeur du Groupe d'études et de recherche sur l'international et
le Québec (GERIQ)

24 novembre 2025

Résumé exécutif

Le présent mémoire, déposé dans le cadre des travaux entourant le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, porte spécifiquement sur les dispositions relatives aux relations internationales (articles 25, 26, 57 et 58). Ces articles soulèvent des enjeux fondamentaux pour l'autonomie internationale du Québec et nécessitent, dans leur formulation actuelle, des ajustements importants afin de refléter adéquatement les pratiques constitutionnelles canadiennes, les précédents historiques et les positions constantes du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965).

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les traités internationaux touchent de plus en plus des matières relevant directement des compétences provinciales : droits de la personne, éducation, santé publique, travail, commerce, environnement et changement climatique. Malgré l'absence d'attribution constitutionnelle explicite en matière d'affaires étrangères, le gouvernement fédéral revendique depuis les années 1960 un monopole sur les relations internationales. Cette prétention est incompatible avec l'évolution du fédéralisme canadien et avec la capacité du Québec de protéger efficacement ses politiques publiques, notamment en matière linguistique, culturelle, environnementale ou économique.

Les exemples récents sont nombreux. Lors de la renégociation de l'ACEUM, Ottawa a refusé d'intégrer le Québec à son équipe de négociation, alors que plusieurs enjeux vitaux pour ses compétences et ses intérêts nationaux étaient en jeu (gestion de l'offre, marchés publics, environnement, travail, règles d'origine, etc.). Le fédéral dispose ainsi d'un pouvoir de négociation déterminant, alors que le Québec n'a généralement qu'un rôle consultatif et ne peut intervenir qu'au moment de la mise en œuvre, par ses lois, d'obligations déjà conclues par le Canada. Dans plusieurs cas, Ottawa a même dû défendre des politiques provinciales contestées à l'international, ce qui illustre la vulnérabilité du partage actuel des responsabilités. Le mémoire rappelle que le Québec n'est pas la seule province préoccupée par ces enjeux : l'Alberta a récemment déposé un projet de loi visant à limiter la portée interne des ententes internationales conclues par le fédéral. Cette tendance confirme que le débat sur le partage des compétences internationales s'intensifie au sein de la fédération canadienne.

Le projet de loi n° 1 représente donc une occasion cruciale de clarifier, de moderniser et de consolider la capacité du Québec à agir internationalement dans le prolongement de ses compétences internes. L'article 25, dans sa forme actuelle, est problématique : il laisse entendre que le Québec serait automatiquement lié par les engagements internationaux du Canada, à moins de déclarer le contraire. Une telle interprétation contredirait directement la Doctrine Gérin-Lajoie et les lois québécoises existantes (notamment la Loi sur le ministère des Relations internationales). Le Québec doit conserver le pouvoir de ne pas se lier à un accord international pour une pluralité de raisons : insuffisance de participation, désaccord de fond, impacts négatifs pour ses compétences, absence d'acceptabilité sociale ou menace à ses politiques linguistiques et culturelles.

Le mémoire recommande donc de reformuler l'article 25 afin d'affirmer explicitement que le Québec ne peut être lié par un accord international touchant ses compétences sans son consentement formel, donné par l'Assemblée nationale ou le gouvernement, conformément aux lois en vigueur. Il propose également d'inscrire un principe clair : si le Québec n'est pas invité à participer pleinement à la négociation d'un accord touchant ses compétences, il ne donnera pas son assentiment.

Quant à l'article 26, il gagnerait à être clarifié afin d'éviter toute interprétation restrictive de l'action internationale du Québec. L'ajout du terme « notamment » dans la référence à la francophonie permettrait d'affirmer une priorité historique sans limiter la portée de la solidarité internationale du Québec.

Enfin, les articles 57 et 58, portant sur la représentation internationale du Québec, réaffirment des principes déjà reconnus dans la pratique constitutionnelle québécoise et gagneraient à être maintenus dans une reformulation claire et cohérente.

Introduction

Le présent mémoire est déposé dans le cadre des travaux de la commission parlementaire portant sur le projet de loi n°1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, qui vise à doter le Québec d'un cadre constitutionnel propre. Notre intervention se concentre spécifiquement sur les articles relatifs aux relations internationales, soit les articles 25, 26, 57 et 58 du projet de loi.

Ces articles vont comme suit :

- « 25. Le gouvernement peut déclarer que le Québec n'est pas lié par un engagement international ou une entente internationale conclu par le gouvernement fédéral et portant sur une matière relevant de la compétence du Québec lorsqu'il estime que sa participation à la négociation de cet engagement ou de cette entente n'était pas suffisante ».
- « 26. L'État du Québec participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples de la francophonie ».
- «57. L'État du Québec est compétent pour se représenter, s'engager, se lier et agir à l'étranger ».
- «58. Seul l'État du Québec peut lier le Québec avec un autre État ».

Je propose de reformuler ces articles de la façon suivante:

- « 26. L'État du Québec participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples, notamment, de la francophonie ».
- « 25. Le gouvernement du Québec ne peut être lié par un traité, une convention ou une entente internationale touchant ses compétences que s'il y consent formellement. Il peut déclarer que le Québec n'est pas lié par un engagement international conclu par Ottawa notamment lorsqu'il estime que sa participation à la négociation a été insuffisante en raison d'un refus par le gouvernement du Canada de lui accorder :
 - un véritable statut de participant au sein des délégations canadiennes, avec la pleine autonomie de choisir ses propres représentants.
 - l'accès à toute l'information pertinente et être associé, dès le départ, à la définition de la position que le Canada entend défendre en négociation.
 - le droit de pouvoir intervenir directement et faire entendre sa propre voix dans les organisations et les conférences internationales.
 - le droit de disposer d'un droit d'assentiment préalable avant que le Canada ne signe, n'endosse ou ne se déclare lié par un traité ou un accord international.

- «57. L'État du Québec est compétent pour se représenter, s'engager, se lier et agir à l'étranger. Lorsqu'il est mis en cause ou lorsque ses intérêts sont en jeu, le Québec a le droit d'exprimer ses positions lors des comparutions du Canada devant les instances de contrôle des organisations internationales à défaut de quoi il pourra retirer son consentement à la mise en œuvre de l'accord international ».
- «58. Seul l'État du Québec peut lier le Québec avec un autre État ».

Importance de la question

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 1965².

Après la Seconde Guerre mondiale, et même plus tôt dans certains domaines, les négociations 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

¹ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 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).

alimente le débat sur la place des provinces dans les négociations internationales³.

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 tractatum* limité ». La logique est relativement simple : puisque la négociation d'un traité international et sa mise en œuvre constituent deux étapes d'une même opération, il est logique que ce soit celui qui met 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 »⁴. 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 : « [I]es compétences du Québec chez nous sont les compétences du Québec partout »⁵. Cette formule est devenue la nouvelle base doctrinaire de l'action gouvernementale en complément de la doctrine Gérin-Lajoie.

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*⁶. 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. Deux propositions proposent d'intégrer la doctrine Gérin-Lajoie 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.

La situation est critique, car les négociations commerciales, notamment avec les États-Unis 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 par l'entremise des traités internationaux. Il fait indirectement ce qu'il ne peut faire

³ 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).

⁴ François LeDuc, *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, Québec, Ministère des Relations internationales, 2009.

⁵ 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.

⁶ 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.

directement.

Voici un exemple récent. Lors de la renégociation de l'*Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM)*⁷, 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)*⁸. 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.

Le gouvernement canadien a cherché, avec cette négociation, à mettre de l'avant un agenda commercial progressiste ou inclusif⁹. Il espérait renforcer les dispositions existantes en matière de travail et d'environnement 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

⁷ *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 n° 6 [ACEUM].

⁸ 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.

⁹ Stéphane Paquin et Hubert Rioux, « L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération » (2021) 65 R Interventions économiques 1.

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 de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*¹⁰. 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 »¹¹.

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 européenne¹². Il existe également des précédents où le Canada a dû dédommager des compagnies étrangères en raison de mesures adoptées par des provinces¹³.

La situation revêt une très grande importance puisqu'elle pourrait affecter la

¹⁰ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 RTNU 187 [*GATT de 1947*].

¹¹ 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.

¹² 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).

¹³ 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.

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 : « [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 »¹⁴.

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 rapide¹⁵.

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 rencontre¹⁶.

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

¹⁴ Christine Fréchette, *Protéger la langue à l'ère de la mondialisation*, Québec, Conseil supérieur de la langue française, 2007 à la p 5.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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].

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 non-French 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 Regulation¹⁷.

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.

Lois existantes sur la question

La situation est suffisamment préoccupante pour que le gouvernement du Québec soit intervenu à plusieurs reprises sur la question. Dès 1965, il a formulé la Doctrine Gérin-Lajoie pour protéger ses compétences face aux engagements internationaux du Canada. Lors des négociations de l'Accord de Victoria en 1971, le Québec avait également insisté pour inclure des clauses visant à préserver ses champs de compétence dans le domaine international¹⁸.

Cette préoccupation est réapparue régulièrement dans les années 1990 et 2000. Par exemple, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* réaffirme clairement la volonté du Québec de contrôler sa participation aux accords internationaux qui touchent ses compétences. On peut lire à l'article 7 :

- «L'État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle.

Dans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement

¹⁷ 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].

¹⁸ Ces clauses sont reproduites dans : Stéphane Paquin, « La réforme inachevée : le fédéralisme canadien et le rôle des provinces dans les négociations internationales » (2022) RQDI 73 (hors-série, janvier).

à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement selon les dispositions de la loi.

Il peut également, dans ses domaines de compétence, établir et poursuivre des relations avec des États étrangers et des organisations internationales et assurer sa représentation à l'extérieur du Québec ».

Ainsi que la Loi sur le *ministère des Relations internationales* a plusieurs articles qui abordent ces questions :

- « 22.1 Le ministre veille aux intérêts du Québec lors de la négociation de tout accord international, quelle que soit sa dénomination particulière, entre le gouvernement du Canada et un gouvernement étranger ou une organisation internationale et portant sur une matière ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec. Il assure et coordonne la mise en oeuvre au Québec d'un tel accord.

Le ministre peut donner son agrément à ce que le Canada signe un tel accord. Le gouvernement doit, pour être lié par un accord international ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec et pour donner son assentiment à ce que le Canada exprime son consentement à être lié par un tel accord, prendre un décret à cet effet. Il en est de même à l'égard de la fin d'un tel accord.

Le ministre peut assujettir son agrément et le gouvernement son assentiment à ce que le Canada formule, lorsqu'il exprime son consentement à être lié, les réserves exprimées par le Québec.

- 22.2 Tout engagement international important incluant, le cas échéant, les réserves s'y rapportant, fait l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale, par le ministre, au moment qu'il juge opportun. Le dépôt du texte de cet engagement international est accompagné d'une note explicative sur le contenu et les effets de celui-ci.

L'expression «engagement international important» désigne l'entente internationale visée à l'article 19, l'accord international visé à l'article 22.1 et tout instrument se rapportant à l'un ou l'autre, qui, de l'avis du ministre, selon le cas:

1° requiert, pour sa mise en oeuvre par le Québec, soit l'adoption d'une loi ou la prise d'un règlement, soit l'imposition d'une taxe ou d'un impôt, soit l'acceptation d'une obligation financière importante;

2° concerne les droits et libertés de la personne;

3° concerne le commerce international;

4° devrait faire l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale.

- 22.3 Le ministre peut présenter une motion proposant que l'Assemblée nationale approuve ou rejette un engagement international important déposé à l'Assemblée. La motion ne nécessite pas de préavis si elle est présentée immédiatement après le dépôt de l'engagement. À moins que l'Assemblée n'en décide autrement du consentement unanime de ses membres, la motion fait l'objet d'un débat d'une durée de deux heures qui ne peut commencer que 10 jours après le dépôt de l'engagement. Seul est recevable un amendement proposant de reporter l'approbation ou le rejet de l'engagement par l'Assemblée.
- 22.4 La ratification d'une entente internationale ou la prise d'un décret visé au troisième alinéa de l'article 22.1 ne peuvent avoir lieu en ce qui concerne tout engagement international important qu'après son approbation par l'Assemblée nationale.
- 22.5 Le gouvernement peut, lorsque l'urgence le requiert, ratifier une entente internationale importante ou prendre un décret visé au troisième alinéa de l'article 22.1 relatif à un accord international important avant son dépôt à l'Assemblée nationale ou son approbation par celle-ci. Le ministre dépose à l'Assemblée nationale l'entente ou l'accord, avec un exposé des motifs d'urgence, dans les 30 jours suivant la ratification ou la prise du décret ou, si l'Assemblée nationale ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

Comme on le constate, la *Loi sur le ministère des Relations internationales* impose l'intervention du législatif, depuis 2002, dans le processus d'approbation des engagements internationaux importants pour le gouvernement du Québec. En somme, la *Loi sur le ministère des Relations internationales* précise que tout engagement international jugé important doit obtenir l'aval de l'Assemblée nationale. Le gouvernement ne peut donc pas se déclarer lié par un tel engagement, ni donner son accord au gouvernement fédéral, sans avoir reçu cette autorisation préalable.

De plus, l'article 22.1 de cette même loi exige que Québec donne son consentement à la signature, à la ratification ou à l'adhésion du Canada à tout accord touchant des domaines relevant de la compétence constitutionnelle du Québec, avant que le gouvernement fédéral n'agisse sur la scène internationale. 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 lié¹⁹.

Dans l'éventualité où le Parlement québécois refuserait de donner son approbation ou que le temps presse, l'exécutif pourrait soutenir qu'il y a urgence et adopter un décret. Il pourrait cependant être difficile d'adopter une loi de mise en œuvre dans ce contexte si le gouvernement est minoritaire. Ainsi, contrairement au cas wallon, qui a pu bloquer pendant un certain temps la signature de l'*AECG* par la Belgique afin d'obtenir des concessions, le Québec n'a pas cette capacité²⁰. Il peut simplement refuser de mettre en œuvre le traité dans ses champs de compétence. Les débats et le vote à l'Assemblée nationale du Québec interviennent après la signature du Canada. Les parlementaires québécois ont donc peu de moyens pour influencer le contenu de l'engagement puisqu'ils ne peuvent qu'accepter ou refuser de le mettre en œuvre dans leur domaine de compétence. Situation incongrue, si une province décide de ne pas respecter une obligation internationale du Canada, c'est le gouvernement fédéral qui doit défendre la position du gouvernement provincial 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 (OMC) à la suite d'une plainte déposée par le Japon et l'Union européenne²¹. Il existe également des précédents où le Canada a dû dédommager des compagnies étrangères en raison de mesures adoptées par des provinces²².

En Alberta aussi

Il est important de souligner que le Québec n'est pas la seule province canadienne à s'intéresser activement à la question de la portée des accords internationaux dans l'ordre juridique interne. En effet, le gouvernement de l'Alberta a récemment déposé un projet de loi visant expressément à baliser la manière dont les accords internationaux s'appliquent à la province, dans les domaines qui relèvent de sa compétence constitutionnelle.

Le projet de loi 1, *International Agreements Act*, déposé lors de la deuxième session de la 31^e législature (2025), contient une disposition centrale qui se lit comme suit :

¹⁹ François LeDuc, *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, Québec, Les publications du Québec, 2010 aux pp 550-551 [LeDuc].

²⁰ Stéphane Paquin, « Trade Paradplomacy and the Politics of International Economic Law: The Inclusion of Quebec and the Exclusion of Wallonia in CETA Negotiations » (2020) 26:4 *New Political Economy* à la p 465.

²¹ 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 », Hors-série - Juin 2016 *La doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans d'actions internationales du Québec*, 31 août 2016, RQDI 67, en ligne : *RQDI* <<https://www.sqdi.org/fr/lactivite-quebec-matiere-de-commerce-international-de-lenonciation-de-doctrine-gerin-lajoie-a-negociation-de-laecg/>>.

²² 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.

- *“An international agreement, or a part of an international agreement, that includes a matter that is not exclusively within federal jurisdiction is not binding on the Government of Alberta and is not part of the domestic law of Alberta unless that international agreement, or that part of the international agreement, is implemented by or under an Act of the Legislature of Alberta.”*

Cette initiative albertaine témoigne d’un questionnement plus large au sein de la fédération canadienne sur le partage des compétences en matière de relations internationales, particulièrement lorsque les ententes fédérales touchent des champs relevant de juridictions provinciales.

Commentaires sur les articles 25, 57 et 58

L’article 25 du projet de constitution doit absolument être reformulé et clarifié à deux niveaux ne serait-ce que pour être cohérent avec les autres lois du gouvernement du Québec. De plus, la formulation actuelle laisse entendre que le Québec serait automatiquement lié par un traité conclu par le gouvernement fédéral, sauf s’il déclare expressément ne pas l’être. Or, dans le fonctionnement des lois actuelles, c’est plutôt l’inverse : le gouvernement du Québec n’est pas tenu de se conformer à une obligation internationale du Canada sauf s’il choisit de se déclarer lié. Une ambiguïté demeure donc : l’article 25 veut-il dire que le Québec est automatiquement lié ? Si oui, cela contredirait directement les précédents établis par Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie de 1965.

De plus, cet article prévoit que le Québec peut décider de ne pas être lié par un engagement international conclu par le gouvernement fédéral lorsqu’il juge que sa participation aux négociations a été insuffisante. Or, il existe de nombreuses autres raisons pour lesquelles le Québec pourrait décider de ne pas être lié par un accord international. Dans une négociation commerciale, le gouvernement canadien pourrait négocier des positions contraires aux intérêts du Québec : affaiblissement potentiel de ses lois linguistiques, abolition de la gestion de l’offre, affaiblissement des droits de la personne, ou encore obligations qui dépassent largement ce que Québec est prêt à accepter ou qui ne bénéficieraient d’aucune acceptabilité sociale.

Dans sa formulation actuelle, le paragraphe semble réduire le refus du Québec au seul critère de sa participation à l’équipe de négociation fédérale. Cet élément est important, certes, mais il ne doit pas occulter la réalité fondamentale : le Québec demeure pleinement souverain dans les domaines relevant de ses compétences, et lui seul peut déterminer s’il souhaite légiférer. Il ne faut pas perdre de vue qu’au Canada, un accord international doit être mis en œuvre par le palier de gouvernement compétence soit par une loi adoptée par le parlement ou en vertu d’une telle loi. Autrement dit, même si le Canada s’engage à l’international, l’application de cet engagement sur le territoire québécois dépend ultimement de la volonté législative du Québec.

En d’autres termes, la décision de se lier ou non relève entièrement du gouvernement du Québec, et elle ne devrait pas dépendre uniquement du degré de

participation aux négociations. Cela dit, on pourrait exprimer plus précisément que si le Québec n'est pas invité à prendre part à la négociation ou à la conclusion d'un accord international, le gouvernement du Québec, dans ces circonstances, refusera de donner son consentement. Il s'agit de demandes historiques du Québec.

Voici par exemple les demandes du gouvernement du Québec sous Jean Charest. Dans ce document, le gouvernement demande à Ottawa :

- « 1- un statut de membre à part entière au sein des délégations canadiennes et une responsabilité exclusive quant à la désignation de ses représentants en leur sein ;
- 2- l'accès à toute l'information et la participation, en amont de la négociation, à l'élaboration de la position canadienne ;
- 3- le droit de s'exprimer de sa propre voix au sein des organisations et des conférences internationales ;
- 4- le droit du Québec à donner son assentiment avant que le Canada ne signe un traité ou un accord ou se déclare lié par celui-ci ;
- 5- lorsqu'il est mis en cause ou lorsque ses intérêts sont en jeu, le droit du Québec d'exprimer ses positions lors des comparutions du Canada devant les instances de contrôle des organisations internationales »²³.

On pourrait s'inspirer de ces cinq demandes afin de renforcer la position de négociation du Québec face au gouvernement fédéral afin de favoriser son inclusion dans les négociations internationales. On pourrait lier l'acceptation du Québec à sa participation aux négociations internationales.

Voici la reformulation que je propose de ces articles :

- « 25. Le gouvernement du Québec ne peut être lié par un traité, une convention ou une entente internationale touchant ses compétences que s'il y consent formellement. Il peut déclarer que le Québec n'est pas lié par un engagement international conclu par Ottawa notamment lorsqu'il estime que sa participation à la négociation a été insuffisante en raison d'un refus par le gouvernement du Canada de lui accorder :
 - un véritable statut de participant au sein des délégations canadiennes, avec la pleine autonomie de choisir ses propres représentants.

²³ Monique Gagnon Tremblay. *Le Québec dans les forums internationaux : L'exercice des compétences du Québec à l'égard des organisations et des conférences internationales*. Québec : Gouvernement du Québec, octobre 2005.

- l'accès à toute l'information pertinente et être associé, dès le départ, à la définition de la position que le Canada entend défendre en négociation.
 - le droit de pouvoir intervenir directement et faire entendre sa propre voix dans les organisations et les conférences internationales.
 - le droit de disposer d'un droit d'assentiment préalable avant que le Canada ne signe, n'endosse ou ne se déclare lié par un traité ou un accord international.
- «57. L'État du Québec est compétent pour se représenter, s'engager, se lier et agir à l'étranger. Lorsqu'il est mis en cause ou lorsque ses intérêts sont en jeu, le Québec a le droit d'exprimer ses positions lors des comparutions du Canada devant les instances de contrôle des organisations internationales à défaut de quoi il pourra retirer son consentement à la mise en œuvre de l'accord international ».
 - « 58. Seul l'État du Québec peut lier le Québec avec un autre État ».

Commentaire sur l'article 26.

En ce qui concerne l'article 26, je propose d'ajouter, « notamment » dans la phrase. En effet, une lecture littérale de l'article pourrait laisser croire que le gouvernement du Québec ne peut participer au développement de la solidarité et de la coopération internationale qu'avec les États et les peuples de la francophonie. La formulation actuelle soulève une ambiguïté importante quant à la portée de l'expression « de la francophonie ». Il n'est pas clair s'il est ici question :

- uniquement des États officiellement francophones,
- des membres et des pays observateurs de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF),
- ou encore d'un concept plus large, englobant les communautés francophones minoritaires ou les partenaires culturels et linguistiques liés à la langue française.

Dans l'état actuel du libellé, cette distinction n'est pas explicitée, ce qui rend difficile l'interprétation juridique et politique de l'article. Une telle imprécision pourrait, à terme, restreindre indûment la portée de l'action internationale du Québec, ou au contraire, l'exposer à des contestations sur la légitimité de certaines interventions.

Il serait donc souhaitable de clarifier le sens attribué à « francophonie » dans le texte, ou d'opter pour une formulation plus souple, par exemple, en ajoutant les mots « notamment au sein de la francophonie », afin de maintenir une cohérence avec les pratiques actuelles du gouvernement du Québec en matière de solidarité internationale.

Voici la formulation que je propose :

- « 26. L'État du Québec participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples, notamment, de la francophonie ».

À propos de Stéphane Paquin

Stéphane Paquin est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et titulaire de la Chaire Jarislowsky sur la confiance et le leadership politique à l'Université du Québec à Trois-Rivières, en partenariat avec l'ENAP. Il dirige le Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GERIQ) et co-dirige la collection *Politique mondiale* aux Presses de l'Université de Montréal et les Presses de la société québécoise de droit international.

Il a été admis au Cercle d'excellence de l'Université du Québec en 2024 et a reçu plusieurs distinctions, dont une Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée ainsi qu'une Chaire Fulbright à la State University of New York. En 2008, il a aussi été sélectionné par le gouvernement des États-Unis pour participer à l'International Visitor Leadership Program. En 2014, il a présidé le comité organisateur local du Congrès mondial de science politique (IPSA), tenu à Montréal. Il a enseigné dans plusieurs universités, notamment à Northwestern University (Chicago) et à Sciences Po (Paris).

Auteur, co-auteur ou directeur de 45 ouvrages, dont *Theories of International Political Economy* (Oxford University Press, 2015), il est reconnu pour ses travaux sur la paradiplomatie et les relations internationales des gouvernements non centraux et notamment sur la question de la participation des provinces canadiennes dans les négociations internationales. Ses publications paraissent dans des revues académiques telles que *Journal of World Trade*, *New Political Economy*, *Politics and Governance*, *International Journal*, *The Hague Journal of Diplomacy*, *Canadian Journal of Political Science*, *Revue canadienne d'administration publique* et *Études internationales*.