



## Le fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales: rupture dans la continuité?

Stéphane Paquin

To cite this article: Stéphane Paquin (2014) Le fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales: rupture dans la continuité?, Canadian Foreign Policy Journal, 20:1, 29-38, DOI: [10.1080/11926422.2014.906355](https://doi.org/10.1080/11926422.2014.906355)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/11926422.2014.906355>



Published online: 29 Jul 2014.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 370



View related articles [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)

## Le fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales: rupture dans la continuité?

Stéphane Paquin\*

*École nationale d'administration publique, Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée*

**Mots-clés:** fédéralisme ouverture; négociations internationales; négociations commerciales; Accord Québec-Canada UNESCO; négociations climatiques

### Introduction

Stephen Harper a surpris plus d'un observateur lorsqu'en décembre 2005, en pleine campagne électorale, il a pris plusieurs engagements vis-à-vis du Québec qui tranchaient radicalement avec ses positions historiques.<sup>1</sup> Celui qui allait devenir premier ministre quelques jours plus tard s'était en effet engagé à changer la façon de faire à Ottawa. Contrairement aux libéraux fédéraux, un gouvernement Harper promettait de respecter les compétences constitutionnelles des provinces, mais également de reconnaître au Québec des responsabilités particulières en matières culturelles et institutionnelles. Celui qui avait condamné l'Accord du lac Meech et émis des critiques fortes sur le bilinguisme officiel à Ottawa proposait rien de moins que de régler le déséquilibre fiscal entre Ottawa et les provinces, d'encadrer le pouvoir fédéral de dépenser et d'adopter une charte du fédéralisme d'ouverture (Montpetit 2007, Pelletier 2008).

Dans ce même discours, Stephen Harper répondait favorablement à une demande maintes fois exprimée par le gouvernement du Québec d'obtenir un plus grand rôle à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). À plusieurs reprises, il affirmera vouloir accorder un rôle accru au Québec et aux autres provinces dans les négociations internationales. Rapidement après l'élection, le fédéral et le gouvernement du Québec concluent un accord afin de permettre une participation pour le Québec au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO. Plus récemment, les provinces canadiennes ont également été invitées à participer aux négociations commerciales du plus important traité commercial pour le Canada depuis l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), à savoir l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG). Pour la première fois dans l'histoire des négociations commerciales canadiennes, les provinces sont représentées dans la délégation canadienne et sont directement impliquées dans des négociations commerciales de vaste ampleur.

Peut-on expliquer ce rôle grandissant pour le Québec mais aussi pour les autres provinces dans les négociations internationales par un changement d'attitude du gouvernement fédéral

---

\*Professeur à l'École nationale d'administration publique et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en Économie politique internationale et comparée. Email : [stephane.paquin@enap.ca](mailto:stephane.paquin@enap.ca)

dirigé par Stephen Harper? Est-ce que ce changement de politique du gouvernement canadien découle de la mise en pratique du « fédéralisme d'ouverture » qui devait assurer aux provinces un plus grand respect, par le gouvernement fédéral, de leur autonomie?

Dans cet article, nous soutenons que même s'il est vrai que l'entente sur l'UNESCO constitue un précédent important, l'ouverture du fédéral à une plus grande participation du Québec et des autres provinces n'est pas un phénomène nouveau. Dans les faits, ces dernières sont des acteurs incontournables dans les négociations internationales depuis longtemps. Si la présence du Québec dans la délégation canadienne à l'UNESCO, ou encore de l'ensemble des provinces dans les négociations commerciales avec l'Europe, représente une étape historique, elle ne constitue pas un changement radical imputable au gouvernement conservateur, mais plutôt une conséquence logique de l'évolution des négociations internationales. De plus, l'ouverture à une plus grande participation du Québec à l'UNESCO n'a pas eu d'effet d'entraînement dans d'autres secteurs plus litigieux comme, par exemple, les négociations internationales en matière de changements climatiques.

### Fédéralisme et négociations internationales

La question de la participation des provinces aux négociations internationales ne représente pas un enjeu nouveau. Bien que cet enjeu soit le plus souvent associé à des revendications traditionnelles du gouvernement du Québec, celui-ci n'est pas historiquement le premier à soulever la question. Dès les années 1930, le gouvernement de l'Ontario a contesté la capacité du gouvernement fédéral à conclure des traités et à les mettre en œuvre dans les champs de compétence des provinces (Patry 1980, Paquin 2006).

Le gouvernement du Québec, à l'époque de la Révolution tranquille, a néanmoins pris le relais avec force, notamment avec la formulation de la doctrine Gérin-Lajoie. Dans ce discours célèbre tenu devant le corps consulaire de Montréal en 1965 (reproduit dans Paquin 2006), le vice-premier ministre du Québec, Paul Gérin-Lajoie, soutient que le gouvernement canadien ne détient pas le monopole de la conclusion de traités internationaux et que le gouvernement du Québec possède lui aussi le droit de négocier des traités dans ses champs de compétence. Depuis 1965, tous les partis politiques qui ont œuvré sur la scène politique québécoise ont appuyé la doctrine Gérin-Lajoie (LeDuc et Cloutier 2000, p. 78, Paquin 2006).

En réaction à la doctrine Gérin-Lajoie, le gouvernement du Canada clarifie sa position dans deux livres blancs publiés en 1968 (Gouvernement du Canada 1968a, 1968b). Dans ces documents, le gouvernement du Canada soutient être le seul ordre de gouvernement qui puisse conclure des traités internationaux au Canada. Il affirme également être le seul ordre de gouvernement à pouvoir représenter le Canada dans son ensemble sur la scène internationale, et ce même dans les champs de compétence des provinces comme l'éducation. Le second livre blanc ne laisse aucune ambiguïté sur la question de « l'indivisibilité de la politique étrangère » du Canada :

La politique étrangère est l'expression externe de la souveraineté d'un pays [ . . . ]. Si un pays bénéficie de plusieurs votes pendant une conférence internationale, cela pourrait signifier qu'il y a plus d'une politique étrangère. La politique étrangère ne peut être fragmentée. [ . . . ] Sur le plan international, il y a des grands pays et des petits pays, mais il n'y a pas – et il ne peut y avoir – de demi-pays. (Gouvernement du Canada 1968b)

En somme, pour le gouvernement fédéral, la politique étrangère canadienne est indivisible, et seul le gouvernement central a la capacité de conclure de véritables traités internationaux. Le gouvernement fédéral ne reconnaît pas cette capacité aux provinces et soutient que les ententes internationales de ces dernières – le Québec en a conclu plus de 719 – ne sont que des arrangements administratifs non contraignants en droit international. Cette position est, depuis les années

1960, très fortement identifiée au Parti libéral du Canada, même si ce parti a, par moment, fait preuve d'une certaine ouverture. Depuis les années 1960, ni le gouvernement du Canada, ni celui du Québec n'ont voulu faire clarifier la situation constitutionnelle par la Cour Suprême par crainte de voir sa position invalidée en totalité ou en partie.

Le gouvernement du Québec a cependant augmenté la pression sur celui du Canada en 2002 lorsque l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité le projet de loi n. 52 – *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales et d'autres dispositions législatives* – qui stipule que tout accord international important du Canada doit recevoir son approbation s'il touche ses champs de compétence. Avec cette loi, l'Assemblée nationale devient le premier parlement de type britannique à être si étroitement associé au processus de conclusion des engagements internationaux du gouvernement central (Paquin 2006).

En 2003, le gouvernement libéral de Jean Charest a confié au ministre Benoît Pelletier le mandat de négocier avec le gouvernement du Canada une place pour le Québec dans les organisations internationales et les traités qui relèvent des champs de compétence du Québec. À la suite d'une rencontre des premiers ministres du Canada en janvier 2004, le gouvernement fédéral s'est montré ouvert à la possibilité d'accorder un rôle aux provinces en matière de relations internationales. Le premier ministre du Québec avait alors salué l'initiative en la qualifiant, à juste titre, « d'historique », car c'était la première fois depuis les débats autour de la Charte de Victoria de 1971 que les libéraux fédéraux acceptaient le principe de la négociation sur ce thème. Dans un discours prononcé à l'École nationale d'administration publique (ENAP) en février 2004, le premier ministre Charest a exposé les nouveaux fondements de l'action internationale du Québec. Dans son discours, il a affirmé à plusieurs reprises : « Les compétences du Québec chez nous sont les compétences du Québec partout » (Charest 2004, p. 1).

En réaction à ces demandes, Pierre Pettigrew, alors ministre des Affaires intergouvernementales du Canada, affirme, en février 2004, au quotidien *Le Devoir* qu'il serait préférable « que les provinces ne soient pas soumises à l'arbitraire d'un ministre capricieux qui, tout à coup, ne ferait pas les négociations de la même manière » (Dutrisac 2004). Lors d'un discours devant la Chambre de commerce de Laval, en mai 2004, quelques jours avant le début du lancement de la campagne électorale, le premier ministre Paul Martin se montrait également ouvert à l'idée d'accorder un rôle aux provinces en matière de relations internationales. Ce changement de cap de la part du premier ministre libéral est important, car le gouvernement Chrétien avait refusé, en octobre 2002, à la ministre des Relations internationales du Québec, Louise Beaudoin, un droit de parole pour le Québec à l'UNESCO. Cette position de Paul Martin marque également une rupture historique avec les politiques de son parti car, depuis les années 1960, le gouvernement fédéral, sous une administration libérale, est toujours demeuré fermé à l'idée d'accorder un rôle aux provinces en matière de relations internationales.

Quelques mois plus tard, en septembre 2005, le gouvernement du Québec rendait public un document dans lequel il précise ses demandes face à Ottawa quant à une place pour le Québec dans les « forums » internationaux, prolongeant ainsi la doctrine Gérin-Lajoie, qui visait avant tout la conclusion de traités (*jus tractatum*) par le gouvernement du Québec dans ses domaines de compétence. Ces demandes sont un complément inséparable à la doctrine Gérin-Lajoie et vont plus loin, car elles concernent également la présence du gouvernement du Québec dans certaines organisations clairement politiques comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le Québec réclame désormais une place pour la province au sein de la délégation canadienne, alors que la doctrine Gérin-Lajoie ne définissait pas les modalités de la participation québécoise. Près de 50 ans après le discours de Paul Gérin-Lajoie, la question reste d'actualité.

Mais alors qu'en 2004, le gouvernement fédéral semblait ouvert à l'idée d'accorder une place aux provinces en matière de relations internationales, les choses changent après le dépôt de ce document et la levée de boucliers qui s'en suit au Canada. Le *Globe and Mail* (2005) écrivait,

en éditorial : « even the most decentralized federations reserve one power for the central government: the power to represent the country abroad. In foreign affairs, a nation must speak with one voice ». Le *Ottawa Citizen* (2005) ajoutait : « The idea is ridiculous. Operating on the international stage – at the United Nations, signing treaties, declaring and ending wars – is one of the core functions of a national government ». Le *National Post* (2005) affirmait que :

For a nation to be well-represented abroad, it must speak with one voice. If Quebec gets its wish to have standing at international negotiations relevant to areas of provincial jurisdiction – UNESCO, which deals with education and cultural affairs, is one of its preferred examples – Canada’s official position will become incomprehensible on any issue on which the federal government and the province are not in full agreement.

Ce type de réaction ne s’est pas limité au Canada anglophone puisqu’au Québec, André Pratte, éditorialiste en chef au quotidien *La Presse*, écrivait en novembre 2004 que « les Québécois n’ont aucune raison de se plaindre de la manière dont le gouvernement canadien défend leurs intérêts dans le monde » et que « les relations internationales sont de juridiction fédérale » (Pratte 2004).

À l’époque, ces réactions contre cette proposition avaient compromis une négociation qui devait se tenir entre les gouvernements du Canada et du Québec, à propos d’un statut à l’UNESCO pour le Québec semblable à celui qu’il détient au sein de la Francophonie, et de sa présence au sein de la délégation canadienne dans d’autres organisations comme l’Organisation mondiale de la santé ou l’Organisation internationale du travail (Dutrisac 2005). À la suite de ces réactions, le ministre Pierre Pettigrew affirmera désormais que le Canada doit parler d’une seule voix sur la scène internationale et que la doctrine Gérin-Lajoie est dépassée.

### **Les Conservateurs, le fédéralisme d’ouverture et les négociations internationales**

Lors de la campagne électorale de 2005–2006, le Parti conservateur s’est engagé, dans un discours fort médiatisé de Stephen Harper tenu à la Chambre de commerce de Québec, à changer la façon de gouverner à Ottawa. Harper propose de changer la « vieille attitude paternaliste et arrogante pratiquée par les libéraux fédéraux », mais également de reconnaître « l’autonomie des provinces et des responsabilités culturelles et institutionnelles spéciales du gouvernement du Québec ». Il promet également d’éliminer le déséquilibre fiscal, d’encadrer le pouvoir de dépenser, d’adopter une charte du fédéralisme d’ouverture pour « concrétiser notre engagement envers une fédération plus efficace et mieux équilibrée » (Harper 2005). Le symbole le plus fort de ce fédéralisme d’ouverture et de cette reconnaissance culturelle spéciale du Québec est cette motion, présentée par le Parti conservateur en novembre 2006, qui reconnaît que le Québec forme une « nation au sein d’un Canada uni ».

Sur la place du Québec dans les forums internationaux, Stephen Harper affirme vouloir s’inspirer de l’accord entre les gouvernements du Canada et du Québec sur la participation du de ce dernier au sommet de la Francophonie afin de lui permettre de prendre part aux rencontres de l’UNESCO (Kukucha 2009). Il affirme savoir

que le gouvernement Charest aimerait un plus grand rôle pour le Québec en ce qui concerne ses compétences à l’UNESCO. Selon le modèle du sommet de la francophonie, un nouveau gouvernement conservateur va inviter le Québec de participer à l’UNESCO. (Harper 2005)

Après avoir remporté l’élection, cette promesse est reprise dans le premier Discours du Trône du gouvernement conservateur. Le 4 avril 2006, le premier ministre déclare :

Dans l’arène internationale, le Canada se fait mieux entendre quand il parle d’une seule voix, mais cette voix doit nous appartenir à tous. Dans un monde interdépendant, les décisions sur les enjeux internationaux touchent non seulement les pays, mais aussi les citoyens, les collectivités et les régions.

C'est pour cette raison que le gouvernement facilitera la participation des provinces à l'adoption de positions canadiennes qui ont une incidence sur des questions de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral reconnaît les responsabilités culturelles particulières du gouvernement du Québec, et il invitera donc ce dernier à jouer un rôle au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. En misant sur la diversité de l'expérience et du savoir-faire de chacune des composantes de la fédération canadienne, nous pourrions nous exprimer d'une voix forte, unie et assurée sur la scène mondiale. (Gouvernement du Canada 2006)

Dans le Discours du Trône, le gouvernement conservateur propose ainsi d'accorder un rôle accru aux provinces pour déterminer les positions canadiennes qui ont une incidence sur leurs compétences. Cette conversion des conservateurs à l'idée d'accepter une plus grande participation des provinces aux négociations internationales peut faire sourire, puisque c'est le même parti qui avait rejeté en septembre 2005, soit quelques semaines avant l'élection, le projet de loi C-260 parainé par le Bloc québécois et qui aurait rendu obligatoire, entre autres, une consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces avant de conclure un traité qui relève des champs de compétence des provinces (Paquin 2006).

#### *L'entente Ottawa-Québec sur l'UNESCO*

Dès le 5 mai 2006, les premiers ministres Harper et Charest annoncent au Salon Rouge de l'Assemblée nationale que le Québec aura une présence permanente au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO. En vertu de cette entente, le gouvernement du Québec devient membre à part entière de la délégation canadienne. Cet accord Québec-Ottawa reconnaît le droit au gouvernement du Québec de sélectionner son représentant qui se fera octroyer un statut de diplomate et sera posté au bureau canadien de l'UNESCO de Paris. Il pourra utiliser le titre de « Représentant du gouvernement du Québec, délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO ». Le gouvernement du Québec obtient le droit de consulter tous les documents et d'exprimer ses positions aux instances de l'UNESCO en complémentarité de la position canadienne. Il participera à l'élaboration de la position canadienne avant l'amorce de négociations. Si le Canada adopte une position sans qu'il n'y ait consensus, c'est-à-dire sans l'accord du gouvernement du Québec, il aura l'obligation d'informer ce dernier des raisons de son appui à un traité ou entente. Cependant, le Québec ne peut être forcé à mettre en œuvre ce traité dans ses champs de compétence. Finalement, l'entente ne peut être modifiée sans l'accord de Québec. Il s'agit d'une police d'assurance contre le retour au pouvoir des libéraux fédéraux qui sont traditionnellement plus hostiles à une place pour les provinces dans les négociations internationales.

Cet accord qualifié d'historique lors de la signature constitue un précédent constitutionnel d'importance. En effet, le préambule de l'entente reconnaît que la « spécificité du Québec, fondée entre autres sur l'usage de la langue française et une culture unique, l'amène à jouer un rôle particulier au niveau international » (p. A2). Il s'agit ainsi d'une reconnaissance explicite non seulement du fait que le Québec possède une culture et une langue unique, en d'autres mots qu'il forme une société distincte, voire une nation, mais qu'en plus il a un rôle à jouer à l'international en matière de conclusion de traités.

De plus, l'article 3.1 soutient que s'il n'y a pas de consensus, « le Québec décidera seul s'il entend assurer la mise en œuvre des questions pour lesquelles il a la responsabilité ».<sup>2</sup> Cette dernière phrase constitue une acceptation explicite que le gouvernement du Canada ne peut pas forcer les provinces à mettre en œuvre un accord international dans le champ de compétence des provinces. Le libellé de cette entente tranche considérablement avec la position historique du gouvernement du Canada. Cette entente Québec-Ottawa renforce ainsi la Doctrine Gérin-Lajoie puisqu'elle en accrédite ses fondements. Si la Cour suprême était un jour appelée à se



prononcer sur la question de la place des provinces dans les négociations internationales, cette entente constituerait un précédent constitutionnel de poids.

### *Le rôle des provinces dans les négociations commerciales entre le Canada et l'Union européenne*

En mai 2009, lorsque l'Union européenne et le gouvernement canadien ont annoncé le lancement de négociations commerciales pour la conclusion d'un accord de libre-échange de nouvelle génération, on a précisé que, pour la première fois dans l'histoire canadienne, les provinces allaient être représentées au sein de l'équipe de négociation (Kukucha 2013, VanDuzer 2013).

S'il est vrai que les provinces n'ont pas été consultées lors du processus de sélection du négociateur en chef, Steve Verheul, elles l'ont cependant été aux étapes cruciales de la production du rapport conjoint et lors de la formulation du mandat de négociation. Ces exercices sont fondamentaux aux négociations commerciales. Au cours de l'exercice de paramétrage, les provinces ont été consultées au sujet des questions qui touchent leurs champs de compétence.

De plus, les provinces ont participé à de nombreuses discussions qui ont porté sur les services, les obstacles techniques au commerce, le travail (la qualification professionnelle), le développement durable, l'investissement, les marchés publics ou les sociétés d'État. Quant au fédéral, il négocie seul sur les enjeux liés à l'agriculture, aux mesures phytosanitaires, aux mesures de facilitation du commerce, aux questions de procédures douanières, aux appellations géographiques et au mécanisme de règlement des différends.

Dans le cadre de ces négociations, les représentants des provinces ont des relations informelles avec les négociateurs canadiens, mais également les négociateurs européens. Le négociateur en chef du gouvernement du Québec, Pierre Marc Johnson, par exemple, a eu plusieurs rencontres bilatérales avec le négociateur en chef européen, Mauro Petriccione. En janvier 2010, lors d'une séance de négociation à Bruxelles, la délégation canadienne comptait 50 personnes, dont 28 représentants provenant de toutes les provinces canadiennes. Ainsi, le rôle des provinces est de plus en plus important, et ces dernières ont même, de l'avis de négociateurs européens, un rôle déterminant dans le succès de ces négociations (Entrevues à Bruxelles, janvier 2011). Sans engagement clair des plus importantes provinces, les chances de succès de ces accords restent très faibles (Paquin 2013).

### **Une rupture avec le passé?**

Si la politique du gouvernement conservateur sous Stephen Harper d'accorder un plus grand rôle au Québec à l'UNESCO, mais également aux provinces canadiennes dans les négociations commerciales avec l'Union européenne, constituent des précédents importants, il est difficile de parler de rupture avec les politiques du passé puisque les précédents de participation des provinces aux négociations internationales sont très nombreux (Kukucha 2009). En définitive, la place des provinces dans les négociations internationales du Canada est un phénomène progressif et l'entente sur la participation du Québec à l'UNESCO ne représente qu'un précédent de plus. Pour comprendre cette situation, il faut brièvement rappeler comment sont faites les négociations et les traités internationaux au Canada.

Pour résumer, la conclusion de traités au Canada suit deux grandes étapes fondamentales : la conclusion, c'est-à-dire la négociation, la signature et la ratification, et la mise en œuvre. La première étape est généralement présentée comme constituant un monopole de l'exécutif fédéral, même s'il est contesté par le gouvernement du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie de 1965 (Paquin 2006). La seconde étape, c'est-à-dire l'adoption des mesures législatives nécessaires afin d'appliquer un traité, est un monopole du législatif que ce soit au palier fédéral ou provincial. Il y a donc nécessité d'incorporer les traités en droit interne par une intervention législative au palier approprié (Arbour 1997, p. 160, Paquin 2006, Skogstad 2012, p. 204).

En pratique, au Canada, une négociation internationale typique est dirigée par le gouvernement fédéral. Cette situation est généralement vraie même lorsque la négociation porte sur un champ de compétence exclusif des provinces. Il y a cependant des exceptions, l'Entente France-Québec en matière de reconnaissances mutuelles des qualifications professionnelles de 2008 a été conclue sans intervention formelle du gouvernement fédéral. De plus, dans presque chaque cas de négociations internationales qui affectent les champs de compétences des provinces, des négociations intergouvernementales entre hauts fonctionnaires et même parfois entre ministres ont lieu (De Mestral et Fox-Decent 2008).

L'importance des traités internationaux, notamment les traités commerciaux, et la formulation de la doctrine Gérin-Lajoie en 1965 ont forcé le gouvernement fédéral à consulter les provinces lorsque les traités internationaux touchent leurs champs de compétence, car dans le cas contraire il risque d'être dénoncé. Parce que le gouvernement fédéral est conscient de ses limites, plusieurs mécanismes de consultation entre le gouvernement central et les provinces ont été mis sur pied (Zeigel 1988, Paquin 2006).

Au Canada, il n'existe pas d'accord-cadre global sur les consultations entre le fédéral et les provinces, et il y a très peu d'uniformité dans les approches (de Mestral 2005, pp. 319–322, VanDuzer 2013). Les accords en matière d'éducation, de droit international privé ou encore de droits humains sont plus institutionnalisés que ceux en matière d'environnement ou de négociations commerciales, par exemple. Dans l'ensemble, ces mécanismes ne concernent pas l'ensemble des traités internationaux qui relèvent des champs de compétence des provinces. Il s'agit plutôt d'ententes fédérales-provinciales sectorielles (Paquin 2006). De plus, ils sont faiblement institutionnalisés, peu contraignants pour le gouvernement fédéral et laissent une large place à l'arbitraire fédéral. Ainsi, si le gouvernement Harper avait voulu changer les pratiques et le fédéralisme canadien afin d'accorder une plus grande place aux provinces dans les négociations internationales, on peut penser qu'il aurait choisi de négocier un accord-cadre global sur la participation des provinces dans *toutes* les négociations. Ce n'est pas le cas.

Le fédéralisme d'ouverture du gouvernement conservateur ne porte pas sur l'ensemble des domaines internationaux qui affectent les provinces. Dans les faits, l'ouverture du gouvernement du Canada se limite pratiquement qu'à la participation du Québec à l'UNESCO. En effet, sur le plan des négociations commerciales, l'inclusion des provinces dans les négociations constitue une exception plutôt que la norme. En effet, le gouvernement du Canada négocie actuellement de multiples accords commerciaux. Depuis 2006, il a entamé des négociations avec l'Union européenne, mais également avec les pays membres du Communauté des Caraïbes (CARICOM), ainsi qu'avec le Japon, l'Inde, le Maroc, la Thaïlande et la Turquie. Il s'est également joint aux négociations du Partenariat transpacifique qui compte 11 pays, dont les États-Unis, le Mexique, la Malaisie, le Vietnam et l'Australie. Si l'on additionne tous les pays avec qui le Canada négocie des accords commerciaux, on arrive au total de 64, soit environ le tiers des pays de la planète. Les provinces ne sont impliquées directement que dans les négociations avec l'Union européenne.

Cette unique présence n'est pas surprenante, puisqu'elle était une exigence de l'Union européenne et non un changement de politique du gouvernement du Canada. En effet, la participation des provinces canadiennes aux négociations commerciales entre le Canada et l'Union européenne découle d'une exigence de cette dernière qui en a fait une condition pour relancer les négociations (Robitaille 2009). Une telle demande s'explique essentiellement par le fait que la question des marchés publics des provinces et des villes canadiennes représente un intérêt particulier pour l'Union européenne dans cette négociation (Paquin 2013).

De manière générale, dans le domaine des négociations commerciales, la participation des provinces se fait par l'entremise d'un mécanisme institué à la suite des négociations commerciales avec les États-Unis dans les années 1980, il s'agit du Comité C-commerce (« C-Trade meeting »). Ce comité réunit chaque trimestre des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux afin



qu'ils puissent échanger des renseignements sur la position canadienne sur un ensemble de questions relatives à la politique commerciale, ce qui inclut les négociations (Paquin 2010).

Sur d'autres enjeux de négociations internationales, le gouvernement conservateur a même développé une attitude assez hostile vis-à-vis de la question de la participation des provinces aux négociations de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto. De ce point de vue, le fédéralisme d'ouverture du gouvernement conservateur ne durera même pas une année. Dès l'automne 2006, le gouvernement du Canada refuse au Québec un droit de parole lors de la douzième conférence des parties sur les changements climatiques. La ministre de l'Environnement du Canada, Rona Ambrose, se justifie en affirmant que le Canada parle d'une « seule voix ». Le ministre de l'Environnement du Québec, Claude Bécharard, répond alors, « ce n'est pas vrai que le Canada va parler d'une seule voix si cette voix ne représente pas le Québec, il va falloir qu'ils comprennent cela ». Il ajoute que « la voix du Québec se fera entendre, je profiterai de toutes les tribunes » (Radio-Canada 2006). Devant ce refus du gouvernement fédéral, le ministre Claude Bécharard a obtenu le mandat du conseil des ministres du Québec d'assister à cette conférence afin de faire connaître la position du gouvernement du Québec qui est en contradiction avec la position du gouvernement conservateur.

Même si le ministre québécois ne peut assister aux négociations formelles entre chefs d'État, il se rendra à cette conférence à Nairobi afin de présenter la position du Québec devant des représentants de divers gouvernements et organisations non-gouvernementales, mais également devant les représentants des médias québécois et canadiens. M. Bécharard prononcera notamment l'allocution d'ouverture du Climat Group, une organisation non-gouvernementale (ONG) britannique qui a comme membres des entreprises et des États fédérés comme le Québec. Sur place, le ministre explicite la stratégie du gouvernement du Québec: « La prochaine fois, le gouvernement [fédéral] va préférer nous ouvrir la porte tout de suite plutôt que de nous entendre dans les corridors pendant cinq jours » (Radio-Canada 2006).

Cette attitude du gouvernement Harper vis-à-vis du Québec représente une rupture avec les pratiques du passé. Historiquement, il est assez fréquent que les provinces soient présentes lors des négociations sur les changements climatiques. Il est vrai cependant qu'elles sont divisées sur la question et que certaines provinces sont beaucoup plus actives que d'autres. C'est le cas du gouvernement du Québec, par exemple, qui, depuis la première Conférence des Parties en 1995, a fait acte de présence en envoyant à chaque conférence des fonctionnaires, mais aussi des ministres voire le premier ministre lui-même (Chaloux et Séguin 2011). Ces représentants font généralement partie, sauf exception comme à Nairobi, de la délégation diplomatique canadienne. La pratique établie veut que le représentant du gouvernement du Québec ait le statut de « super délégué » et qu'il puisse à ce titre participer à certaines rencontres de travail des diplomates canadiens, notamment aux discussions quotidiennes portant sur l'état des négociations. Le « super délégué » utilise normalement cette tribune pour promouvoir les positions du Québec. Celui-ci n'est pas la seule province représentée. Par exemple, lors de la 16<sup>e</sup> Conférence des Parties de Cancún, des représentants de l'Ontario, du Manitoba et de l'Alberta étaient présents.

## Conclusion

Est-ce que Stephen Harper a provoqué une rupture par rapport à ses prédécesseurs sur la question de la place des provinces dans les négociations internationales? Il est juste que d'accorder une place pour le Québec au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO représente un geste à portée historique. Ce geste constitue un précédent qui renforce les positions des provinces même s'il ne vient que régulariser une situation qui s'est maintes fois produite par le passé. Il

était en effet très fréquent que le Québec ou les provinces canadiennes en général participent à l'action du Canada à l'UNESCO puisque cette organisation internationale œuvre essentiellement dans les champs de compétences des provinces. Le précédent le plus significatif est la collaboration entre Louise Beaudoin, alors ministre des Relations internationales, et Lise Frulla, ministre du Patrimoine du Canada, pour l'adoption de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles adoptée en 2005. Malgré tout, ce geste est courageux considérant l'état de l'opinion publique et les éditoriaux hostiles de la presse canadienne sur la question.

On peut néanmoins nuancer la portée historique de cette entente Québec-Ottawa. D'emblée, ce qu'a proposé Stephen Harper s'inscrit plus en continuité qu'en rupture avec les années Mulroney, par exemple. Ce dernier a fait preuve de l'ouverture nécessaire en ce qui concerne les relations France-Québec et la place du Québec à la Francophonie (Bernier 2001, pp. 128–141). De plus, les actions de Harper sont assez limitées. Le premier ministre du Canada n'a pas souhaité négocier une entente pour la participation des provinces à toutes les négociations internationales qui affectent leurs champs de compétences, comme c'est le cas en Belgique par exemple, mais seulement à une organisation internationale plutôt périphérique (Paquin 2010).

De plus, le gouvernement Harper est même allé contre des précédents bien établis qui favorisaient la présence de représentants du Québec dans les négociations climatiques internationales du Canada. Dans le cas des négociations commerciales, ce n'est que parce que c'est une exigence de l'Union européenne que les provinces participent activement, au sein de la délégation canadienne, aux négociations entre le Canada et l'Europe. Malgré l'explosion du nombre de négociations commerciales auxquelles le Canada participe, les provinces ne sont représentées que dans cette dernière.

En somme, les actions du gouvernement Harper sur cette question de la participation des provinces dans les négociations commerciales viennent ajouter des précédents de plus qui renforcent les prétentions des provinces sur le rôle en matière de politique internationale. Si la Cour suprême devait un jour se prononcer sur la question, les précédents penchent de plus en plus vers la constitutionnalisation de la doctrine Gérin-Lajoie.

## Notes

1. Merci aux évaluateurs externes ainsi qu'à Stéphane Roussel et David Morin pour leurs commentaires très constructifs.
2. Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relatif à l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la sciences et la culture (UNESCO), 5 mai 2006.

## Références

- Arbour, J.-M., 1997. *Droit international public*, 3e éd. Cowansville : Éditions Yvon Blais.
- Bernier, L., 2001. Mulroney's international beau risque: the golden age of Québec's foreign policy. In: N. Michaud and K.R. Nossal, eds., *Diplomatic departures : the Conservative era in Canadian foreign policy 1984–1993*. Vancouver: UBC Press, 128–142.
- Chaloux, A. et Séguin, H., 2012. États fédérés et mise en oeuvre de traités climatiques internationaux: le cas du Québec. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 41, 607–632.
- Charest, J., 2004. Allocution du premier ministre du Québec à l'ENAP, ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec, 26 pages.
- De Mestral, A., 2005. The provinces and international relations in Canada. In: J.-F. Gaudreau-DesBiens and F. Gélinas, eds., *The states and moods of federalism: governance, identity and methodology*. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 319–322.
- De Mestral, A. and Fox-Decent, E., 2008. Rethinking the relationship between international and domestic law. *McGill Law Journal*, 53, 573–648.

- Dutrisac, E., 2004. Charest confie à Pelletier la négociation de la représentation internationale. *Le Devoir*, 19 mars, A1, p. 7.
- Dutrisac, R., 2005. Pierre Pettigrew a beau dire – Québec entend renforcer la doctrine Gérin-Lajoie. *Le Devoir*, 3 septembre, A1, p. 8.
- Gérin-Lajoie, P., 1965. Texte de l'allocution prononcée par Monsieur Paul Gérin-Lajoie, vice-président du Conseil et ministre de l'Éducation, devant les membres du corps consulaire de Montréal. 12 avril.
- Globe and Mail, 2005. Why Canada speaks for Quebec abroad. Editorial. *Globe and Mail*, 5 Octobre, p. A22.
- Gouvernement du Canada, 1968a. *Fédéralisme et relations internationales*. Ottawa : Secrétaire d'État aux Affaires Extérieures.
- Gouvernement du Canada, 1968b. *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*. Ottawa : Secrétaire d'État aux Affaires Extérieures.
- Gouvernement du Canada, 2006. *Discours du trône*, 4 avril. <http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2006/04/04/discours-du-trone>
- Harper, S., 2005. Un fédéralisme d'ouverture – Stephen Harper promet de réformer le fédéralisme en profondeur. Discours reproduit dans *La Presse*, 20 décembre, p. 12.
- Kukucha, C., 2009. Dismembering Canada? Stephen Harper and the foreign relations of Canadian provinces. *Review of Constitutional Studies*, 14(1).
- Kukucha, C., 2013. Canadian sub-federal governments and CETA: overarching themes and future trends. *International Journal*, 68, 528–535.
- LeDuc, F. et Cloutier, M., 2000. *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*. Québec : Ministère des Relations Internationales.
- Montpetit, É., 2007. *Le fédéralisme d'ouverture*. Montréal : Septentrion.
- National Post, 2005. Let Canada speak with one voice. Editorial, *National Post*, 2 septembre, p. 22.
- Ottawa Citizen, 2005. One country, one voice. Editorial, *Ottawa Citizen*, 5 octobre, p. 12.
- Paquin, S., 2006. Le fédéralisme et les relations internationales du Canada depuis le jugement de 1937 sur les conventions de travail. Dans : S. Paquin, dir., *Le prolongement externe des compétences internes : les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965–2005)*. Ste-Foy : Presses de l'Université Laval, 7–24.
- Paquin, S., 2010. Federalism and compliance with international agreements: Belgium and Canada compared. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (1–2), 173–197.
- Paquin, S., 2013. Federalism and the governance of international trade negotiations in Canada: comparing CUSFTA with CETA. *International Journal*, 68, 545–552.
- Patry, A., 1980. *Le Québec dans le monde*. Montréal : Leméac.
- Pelletier, R., 2008. Fédéralisme d'ouverture, vous avez dit? Note critique. *Recherches Sociographiques*, 49 (1), 149–155.
- Pratte, A., 2004. La place du Québec. *La Presse*, 17 novembre. <http://www.vigile.net/archives/ds-actu/docs4a/11-17.html#lpap>
- Radio-Canada, 2006. Québec ne craint pas d'être isolé. Radio-Canada, 10 novembre. <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2006/11/10/002-charest-reax-ambrose.shtml>
- Robitaille, A., 2009. Sommet Canada-EU-Québec compte sur l'appui de Bruxelles. *Le Devoir*, 7 mai. <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/249245/sommet-canada-ue-quebec-compte-sur-l-appui-de-bruxelles>
- Skogstad, G., 2012. International trade policy and the evolution of Canadian federalism. In: H. Bakvis and G. Skogstad, eds. *Canadian Federalism*, 3rd ed. Don Mills: Oxford University Press, 203–222.
- VanDuzer, A., 2013. Could an intergovernmental agreement make Canadian treaty commitments in areas within provincial jurisdiction more credible? *International Journal*, 68, 536–544.
- Zeigel, J., 1988. Treaty making and implementation powers in Canada: the continuing dilemma. In: B. Cheng and E.D. Brown, eds. *Contemporary problems of international law: essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday*. Agincourt: Carswell, 157–188.