

LA DOCTRINE GÉRIN-LAJOIE : 50 ANS ET PAS UNE RIDE!

Stéphane Paquin* et Annie Chaloux**

La doctrine Gérin-Lajoie est née le 12 avril 1965 à la suite d'un discours du vice-premier ministre et ministre de l'Éducation du Québec, M. Paul Gérin-Lajoie, devant le corps consulaire à Montréal. Ce discours est historique, car pour la première fois de l'histoire du Québec, un ministre important du gouvernement du Québec affirme devant des dignitaires étrangers la volonté du Québec d'être un acteur sur la scène internationale dans ses domaines de compétence constitutionnelle. Dans ce discours, Paul Gérin-Lajoie affirme alors « la détermination du Québec de prendre dans le monde contemporain la place qui lui revient »¹.

Ce discours, au ton résolument nationaliste, qui est presque entièrement rédigé par le juriste André Patry, expose la « doctrine Gérin-Lajoie du prolongement international des compétences internes du Québec ». L'idée développée dans ce discours est simple et allait très loin. Paul Gérin-Lajoie proposait de renverser la formule généralement employée pour faire en sorte que ce soit le Québec qui négocie et mette en œuvre lui-même les ententes internationales dans ses champs de compétence. Comme Gérin-Lajoie l'expose dans ce même discours : « 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 ? »².

Cette position développée par le vice-premier ministre s'explique alors par l'évolution de la jurisprudence relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des engagements internationaux du Canada. En effet, depuis l'affaire des Conventions de travail de 1937³, le gouvernement fédéral ne peut appliquer les traités qu'il conclut dans les champs de compétence des provinces canadiennes. La mise en œuvre nécessite plutôt une intervention législative des provinces. Dans ces circonstances, Paul Gérin-Lajoie propose que le Québec négocie lui-même ses propres traités dans ses champs de compétence comme dans les domaines de la culture et de l'éducation. En avril 1965, deux précédents existaient déjà avec la France et il devenait impératif d'asseoir ces ententes sur une base légale.

* Professeur titulaire, École nationale d'administration publique.

** Professeure adjointe, École de politique appliquée, Université de Sherbrooke.

¹ Paul Gérin-Lajoie, allocution du vice-premier ministre du Québec, présentée à Montréal, 12 avril 1965, dans Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001, 137 en ligne : SAIC <<http://www.saic.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie2/PaulGerinLajoie1965.pdf>>.

² *Ibid.*

³ *Attorney-General for Canada v Attorney-General for Ontario (Affaire des Conventions de travail)*, [1937] AC 326.

Toutefois, la réaction du gouvernement fédéral ne se fait pas attendre. Le ministre Paul Martin (père) réplique le 20 avril 1965 que :

[I]a situation constitutionnelle au Canada en ce qui concerne le pouvoir de conclure des traités est claire. Le Canada ne possède qu'une seule personnalité internationale au sein de la communauté des nations. Il n'y a aucun doute que seul le gouvernement canadien a le pouvoir ou le droit de conclure des traités avec d'autres pays [...]. Le gouvernement fédéral est le seul responsable de la direction des affaires extérieures qui constitue une partie intégrante de la politique nationale intéressant tous les Canadiens⁴.

En réponse, le 22 avril 1965, le vice-premier ministre Gérin-Lajoie prononce un second discours dans lequel il explique que lorsque Ottawa conclut des traités dans les champs de compétence des provinces, ce sont les provinces qui doivent les mettre en œuvre. Puisqu'il en est ainsi, Gérin-Lajoie estime que le gouvernement du Québec doit également pouvoir les négocier. Gérin-Lajoie opte ensuite pour un discours plus nationaliste en avançant que le Québec doit également développer sa propre politique internationale, estimant que ce dernier n'est pas assez bien représenté par le gouvernement fédéral et parce que les services extérieurs canadiens négligent la francophonie internationale. Le désir du Québec de se rapprocher des pays de la Francophonie devenait ainsi une nécessité, car la diplomatie fédérale ne s'en souciait que peu. Gérin-Lajoie ajoute aussi que le Québec n'est pas une province comme les autres et qu'en élaborant une politique internationale, ce dernier ne ferait qu'occuper un champ politique qu'il avait jusque-là négligé.

Et un des éléments les plus extraordinaires dans l'histoire de la doctrine Gérin-Lajoie est que ce discours, qui est devenu la politique officielle du gouvernement, n'a pas été fait à la suite d'un long processus de réflexion, mais presque par accident. En effet, lors du premier discours de Gérin-Lajoie devant le corps consulaire de Montréal, le premier ministre Jean Lesage était en vacances en Floride et n'a pas pu être mis au courant de l'interprétation de la constitution canadienne que venait de faire son vice-premier ministre. Lors de son arrivée à l'aéroport, le premier ministre est alors interpellé par des journalistes sur les propos de son ministre. Le premier ministre déclare alors que Paul Gérin-Lajoie venait d'énoncer la politique du gouvernement. Si le premier ministre avait rabroué son vice-premier ministre, la doctrine Gérin-Lajoie serait restée lettre morte.

Depuis sa formulation, cette doctrine représente la fondation juridique de la politique internationale du Québec. Tous les gouvernements qui se sont succédés au Québec depuis ont maintenu leur adhésion à la thèse formulée par le vice-Premier ministre Gérin-Lajoie et en ont fait la base de l'action internationale du Québec. Jean Charest l'a même poussée un cran plus loin en affirmant en 2004 : « Ce qui est de compétence québécoise chez nous est de compétence québécoise partout⁵ ». En 2015,

⁴ Claude Morin, *L'Art de l'impossible : la diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Boréal, 1987, à la p 29.

⁵ Jean Charest, allocution du premier ministre du Québec, présentée à l'École nationale de l'administration supérieure, 25 février 2004, en ligne : Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec <https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=17170>.

lors du 50^e anniversaire de la Doctrine Gérin-Lajoie, Paul Gérin-Lajoie lui-même affirmait au sujet de cette dernière que « [mon] envie de voir le Québec conserver sa place à l'international ne prend pas une ride »⁶ malgré ses 95 ans.

Le Québec a ainsi su investir différentes tribunes internationales, développer des relations transfrontalières d'importance dans une variété de domaines et adopter une multitude d'ententes internationales touchant ses compétences constitutionnelles, et ce, avec des pays souverains ou encore des États fédérés. Il est devenu un acteur connu et reconnu, sur la scène internationale, et ce rôle ne semble pas, pour l'heure, être appelé à s'estomper. La doctrine Gérin-Lajoie est ainsi, cinquante ans plus tard, encore d'actualité, et est poussée toujours plus loin par ses décideurs, son administration publique et sa société.

L'objectif de ce numéro spécial de la *Revue québécoise de droit international* est de faire un retour et un bilan de l'action internationale du Québec depuis l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie en 1965, ainsi que d'aborder plusieurs thèmes d'importance pour l'avenir de la politique internationale du Québec. Ce numéro spécial, volontairement multidisciplinaire, réunit des juristes, des historiens, des politologues ainsi que des spécialistes de l'administration publique et de l'analyse des politiques publiques. Les thèmes abordés portent sur l'approbation des traités par le gouvernement du Québec (Daniel Turp), sur l'entente du 27 février 1965 en matière d'éducation entre la France et le Québec (Samy Mesli), sur l'exercice de la compétence internationale du Québec en matière de culture (Véronique Guèvremont), dans le domaine du travail (Charles-Emmanuel Côté), dans le domaine des négociations commerciales (Richard Ouellet et Guillaume Beaumier), dans le domaine de l'environnement (Annie Chaloux), et sur les enjeux de sécurité (David Morin et Myriam Poliquin). Un article porte aussi sur l'influence plus particulière de l'ancien premier ministre Jean Charest sur la politique internationale du Québec (Gopinath Jeyabalaratnam et Stéphane Paquin) et trois articles s'intéressent aux enjeux plus contemporains soit les relations du Québec avec l'Asie (Serge Granger et Mathieu Arès), la diplomatie québécoise à l'ère du numérique (Bruno Maltais) et l'avenir de la *Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* face à l'enjeu du numérique (Michèle Rioux et Destiny Tchéhouali).

Ce numéro spécial a été rendu possible grâce à la collaboration de la Société québécoise de droit international, l'Association québécoise de droit constitutionnel⁷, ainsi que les collaborateurs du Groupe d'études et de recherche sur l'International et le Québec (GERIQ)⁸. Nous tenons à remercier le ministère des Relations

⁶ Paul Gérin-Lajoie, allocution, Colloque sur les 50 ans de la Doctrine Gérin-Lajoie, présentée à l'École nationale de l'administration supérieure, 27 mars 2015 en ligne : MRIF <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Ministere/Historique/Doctrine-Paul-Gerin-Lajoie/allocutions-discours-officiels/pgl2015/>>.

⁷ Voir Association québécoise de droit constitutionnel, en ligne : <<http://www.aqdc.org>>.

⁸ Voir Groupe d'études et de recherche sur l'International et le Québec, en ligne : <<http://www.geriq.com>>.

internationales et de la Francophonie (MRIF)⁹ et le Secrétariat aux Affaires intergouvernementales du Québec¹⁰ pour leur appui financier.

Un merci tout spécial à Mme Kristine Plouffe-Malette, rédactrice en chef de la *Revue québécoise de droit international*, pour son infinie patience, sa grande compétence et son professionnalisme dans l'exécution de ce numéro spécial.

Nous sommes également très reconnaissants à M. Paul Gérin-Lajoie pour avoir préfacé ce numéro spécial, mais également pour sa contribution exceptionnelle aux relations internationales du Québec.

⁹ Voir Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, en ligne : <<http://www.mrif.gouv.qc.ca>>.

¹⁰ Secrétariat aux Affaires intergouvernementales du Québec, en ligne : <<http://www.saic.gouv.qc.ca>>.