

## Les relations extérieures du Québec

Jean-Charles Bonenfant

Volume 1, Number 1, 1970

La Chine en Asie et dans le monde

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700010ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700010ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

### ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Bonenfant, J.-C. (1970). Les relations extérieures du Québec. *Études internationales*, 1(1), 81–84. <https://doi.org/10.7202/700010ar>

Jean-Charles BONENFANT

## LES RELATIONS EXTÉRIEURES DU QUÉBEC \*

Au cours des quatre derniers mois de 1969, les relations extérieures du Québec n'ont pas connu d'orientation nouvelle profonde. À part quelques événements et déclarations secondaires, elles ont surtout été marquées par *l'affaire de Lipkowski*, plus tape-à-l'œil qu'importante en elle-même, et par la conclusion d'ententes entre Québec et des États américains, dans un cas en dehors des formalités diplomatiques, et, dans l'autre, selon une procédure qui a été jugée par tous les intéressés comme étant conforme aux exigences du fédéralisme canadien et qui, pour autant que nous en connaissons le genèse, pourrait s'avérer féconde pour l'avenir.

Rappelons que, pendant la première partie de l'année 1969, Québec avait pu continuer à jouer un rôle hors de ses frontières sans que cela causât avec Ottawa d'incident sérieux. En

\* Le titre même de cette chronique doit être précisé. Au point de vue juridique et selon l'usage, seuls les États dont la souveraineté est complète sont censés entretenir de véritables relations internationales mais des sociétés politiques à souveraineté restreinte, comme le Québec, ont tout de même des relations plus ou moins institutionnalisées avec d'autres États. Le Canada lui-même a gardé dans la désignation de son ministère des Affaires « extérieures » le souvenir d'une époque où on considérait que, pour ne pas briser l'unité internationale de la Couronne, l'épithète *foreign* ne devait être utilisée que par Londres. Le Québec a donc des relations extérieures au sein et en dehors du Canada. C'est avec raison que Jacques BROSSARD, André PATRY et Élisabeth WEISER ont intitulé leur ouvrage publié en 1967, *Les pouvoirs extérieurs du Québec*.

Jean-Charles BONENFANT est professeur à la faculté de Droit de l'université Laval.

janvier, le ministre de l'Éducation de Québec, M. Jean-Guy Cardinal, avait signé avec M. Michel Debré, ministre français des Affaires étrangères, une entente pour l'étude des moyens de communication par satellite, domaine jugé de juridiction fédérale, mais à Ottawa, après un peu de nervosité, on tenta d'expliquer, comme à Québec, qu'aucun principe n'avait été violé. À la conférence fédérale-provinciale de février, le premier ministre du Québec avait présenté un document de travail sur le droit des provinces, dans une constitution réformée, de signer des traités, mais la proposition avait été jugée pour le moment académique et n'avait guère été discutée. Par ailleurs, à peu près dans le même temps, Ottawa et Québec avaient réussi à s'entendre sur une procédure de représentation à la Conférence de Niamey. Au printemps, le départ du général de Gaulle de la scène politique, sans apporter aucun changement officiel à la situation, avait paru devoir améliorer les relations tripartites du Québec, du Canada et de la France.

### L'affaire de Lipkowski

C'est dans cette atmosphère plutôt pacifique, que par tempérament M. Bertrand semblait heureux d'entretenir, qu'éclata l'affaire de Lipkowski. Comme cela se produit souvent dans le monde diplomatique, l'incident fut en lui-même minime mais il révéla que le départ du général de Gaulle n'avait encore rien changé. Par ailleurs, à cette occasion, l'attitude du Québec aussi bien que celle de la France, sans être tout à fait identiques, furent assez faciles à défendre au simple point de vue dialectique mais on peut comprendre le froissement politique d'Ottawa que quelques semaines plus tard des entretiens semblent avoir dissipé.

Dès l'annonce, au début d'octobre, de la venue à Québec de M. Jean de Lipkowski, secré-

taire d'État aux Affaires étrangères de la France, on sentit que cette visite pourrait provoquer des incidents et relancer les querelles entre Paris, Ottawa et Québec. L'homme politique français, accompagné de son épouse et d'un groupe de hauts fonctionnaires, arriva à Québec le 9 octobre. Dès sa descente d'avion, à Dorval, il fit une déclaration à la presse dans laquelle il précisa que son voyage faisait suite à une invitation du gouvernement du Québec, transmise en février précédent par M. Marcel Masse. « Étant chargé du dossier de la coopération québécoise, ajouta le ministre, je crois utile d'effectuer ce voyage d'information destiné à faire le point de la coopération qui, d'ailleurs, marche remarquablement dans tous les domaines car je connais mal le Québec où je n'ai que très brièvement séjourné avec M. Couve de Murville. » Le ministre fit aussi remarquer que les déplacements des personnalités québécoises en France étaient extrêmement fréquents et que par conséquent le voyage d'un ministre français au Québec ne devait pas être considéré comme un événement exceptionnel. « Nous ne souhaitons pas compliquer les relations franco-canadiennes, dit-il, et nous ne voulons pas que l'on nous attribue des arrière-pensées qui n'existent pas. »

Le jour-même, un porte-parole du ministère canadien des Affaires extérieures déclarait : « Le gouvernement canadien déplore la décision de M. Jean de Lipkowski, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de France, arrivé aujourd'hui à Québec, de ne pas venir à Ottawa, mais n'a pas l'intention de faire un drame autour de cette affaire ni de prendre des sanctions contre la France. » On ajoutera presque malicieusement dans la capitale fédérale que le visiteur n'était qu'un « ministre junior ». À Québec, M. Bertrand insista sur le caractère « fonctionnel » de la visite qui n'était à ses yeux qu'une des deux rencontres annuelles prévues au sein des accords culturels. Un peu plus agressif, M. Marcel Masse, ministre des Affaires intergouvernementales, déclara que, si Ottawa se sentait frustré par la visite, Québec était disposé à recevoir ses doléances et à rencontrer ses représentants pour discuter de la question.

Il semble que l'incident aurait été clos et n'aurait été qu'une occasion manquée d'améliorer les relations entre Ottawa et Paris, si, au cours d'une conférence de presse à Québec, le 14 octobre, le visiteur n'avait pas soutenu que l'accord-cadre entre la France et le Canada autorisait un projet franco-québécois de satellite « en raison du fait que la constitution de 1867

était muette — et pour cause — sur les télécommunications, et que, d'autre part, le projet franco-québécois a une vocation culturelle et éducative, matières qui relèvent de la compétence des provinces, à ce qu'on me dit » précisa M. de Lipkowski. Ottawa protesta immédiatement auprès du Quai d'Orsay.<sup>1</sup>

À Québec, on chercha à minimiser l'incident. Pressé de questions à l'Assemblée nationale, M. Bertrand se contenta d'abord de répondre simplement : « Le gouvernement du Québec a l'intention de s'occuper des affaires du Québec. » Puis il ajouta : « Le gouvernement du Québec désire maintenir d'excellentes relations avec le gouvernement du pays, le Canada, et également avec les autres gouvernements avec qui il entretient des rapports en vertu des accords culturels. » Quant à M. Masse, il déclara qu'il était d'accord, quant au fond et quant à la forme avec les déclarations de M. de Lipkowski sur les relations franco-québécoises dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la recherche scientifique et de l'économie. Il prétendit qu'elles ne constituaient pas une ingérence dans les affaires du Canada et du Québec et que pour interpréter certaines d'entre elles il fallait les replacer dans leur contexte.

L'incident fut aussi l'occasion pour l'opposition libérale de préciser son attitude. Le 22 octobre, dans une allocution prononcée devant la Corporation des administrateurs agréés du Québec, M. Pierre Laporte, député de Chambly à l'Assemblée nationale déclara : « Malheureusement, depuis 1966, les relations Québec-Paris se sont transformées. On a aujourd'hui nettement l'impression qu'elles sont exécutées autant contre Ottawa que pour le Québec ou la France. C'est une modification profonde que, personnellement, je juge inacceptable. De la même façon que je me sentirais, comme Québécois et comme Canadien, profondément humilié et vexé qu'un ministre du gouvernement anglais vienne se mêler, même indirectement, de nos problèmes politiques, je ne saurais accepter qu'un ministre français prenne sur lui d'interpréter la constitution de mon pays ou de ma province sur des sujets aussi délicats que l'éducation ou la mise en orbite de satellites, quelle que soit la langue parlée par ces satellites. »

De retour en France, M. de Lipkowski, après avoir dit son enchantement de l'accueil chaleureux qu'il avait reçu conclut ainsi sa déclaration : « Quant aux problèmes qui ont été sou-

<sup>1</sup> Voir la chronique précédente, p. 73

levés par le gouvernement fédéral, il appartiendrait au gouvernement français de les examiner à partir du moment où il en serait officiellement saisi. »

### Le président du Niger

La visite au Canada du président du Niger, M. Diori Hamani, à la fin de septembre, a souligné une fois de plus que le développement des relations extérieures du Québec était soumis non seulement à ses ambitions mais aussi au désir que les pays étrangers peuvent avoir de ne pas s'immiscer dans les difficultés internes du fédéralisme canadien. Le président, après être passé à Ottawa, s'est rendu le 23 septembre à Québec, où en le recevant le premier ministre Jean-Jacques Bertrand en a profité pour révéler que le Québec préparait un document réunissant l'essentiel de ses vues sur le rôle de l'Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones dont les bases ont été jetées à Niamey, capitale du Niger, en février 1969. « Nous croyons, a-t-il dit, que notre contribution à la définition de l'agence pourra être utile ; nous croyons aussi pouvoir apporter à la francophonie quelque chose d'original. » Par ailleurs, le premier ministre a aussi déclaré qu'il importe pour le Québec que la coopération entre le Canada et les pays francophones reflète davantage la réalité biculturelle fondamentale de la population canadienne. D'après *Le Devoir* (25 sept. 1969), la visite du président à Québec aurait donné lieu à quelques incidents protocolaires mineurs entre Ottawa et Québec. Par ailleurs, au moment de la visite, Québec n'aurait pas précisé les formes de son aide au Niger. Quoi qu'il en soit, d'après *le Devoir* du 26 sept., le président, interrogé sur l'aide du Québec à son pays aurait déclaré : « Si telle ou telle province canadienne veut nous aider, nous n'y voyons naturellement aucun inconvénient pourvu que cette aide soit coordonnée avec celle du gouvernement fédéral. En aucun cas, le Niger en doit participer aux conceptions différentes qui peuvent s'affronter à l'intérieur de la Fédération canadienne. Nous avons exposé nos besoins. Il s'agit maintenant de voir dans quels domaines les efforts des uns et des autres peuvent être coordonnés. »

### Relations avec la Louisiane

Il était naturel que dans sa politique de relations avec les francophones du monde entier Québec cherche à établir des liens plus étroits avec la Louisiane, qui, au dix-huitième siècle, fit

partie, comme la Nouvelle-France, de l'Empire français en Amérique, où survivent 800,000 descendants d'Acadiens et où un million de personnes, selon les Louisianais, parlent le français. Le 9 septembre, le premier ministre du Québec, M. Jean-Jacques Bertrand et le gouverneur de la Louisiane M. John McKeithen, se sont rencontrés à Québec et à l'issue de leur entretien, ils ont émis un communiqué dans lequel ils convenaient d'intensifier les relations éducatives et culturelles. Québec apportera surtout sa collaboration à la Louisiane dans le nouveau programme d'enseignement français que poursuit l'État. En particulier, la Louisiane utilisera du matériel pédagogique québécois dans ses écoles et ses stations de radio et de télévision.

Une mission québécoise, formée de MM. Léo Leblanc, conseiller spécial au bureau du premier ministre et Roger Nantel, adjoint au président de Radio-Québec, s'était le printemps précédent rendue en Louisiane pour préparer l'entente. Par ailleurs, en décembre, M. Leblanc a été nommé chargé de mission permanent pour le Québec en Louisiane.

L'intensification des relations entre le Québec et la Louisiane n'a posé aucun problème ni du côté de Washington ni du côté d'Ottawa. « La Louisiane, disait le communiqué du Québec, s'est tournée tout naturellement vers le Québec qui est le foyer et le principal point d'appui des francophones nord-américains. » Selon M. James Domengeaux, président du Conseil pour le développement du français en Louisiane, un ancien membre du Congrès américain qui accompagnait le gouverneur McKeithen à Québec, le Département d'État américain aurait déclaré qu'une entente culturelle formelle devrait être approuvée par Ottawa. Pour éviter toute complication, toujours selon M. Domengeaux, on chercha à obtenir les mêmes résultats sans formalité diplomatique.

En décembre, M. Léo Leblanc a été nommé représentant du Québec en Louisiane. M. Leblanc relève du ministère des Affaires intergouvernementales, et plus précisément, de la Direction des relations avec l'Étranger mais on a pris bien soin de ne pas préciser qu'il représentait le Québec auprès de l'État de la Louisiane. En effet en vertu de la constitution américaine (article 1, par. 10) les États américains n'ont pas de relations extérieures.

### Entente avec les États américains

Le 23 septembre à Québec, le ministre des Terres et Forêts, M. Claude Gosselin a signé

au nom du Québec une entente en vertu de laquelle le gouvernement du Québec est devenu membre à part entière de la *Northeastern Forest Protection Commission*, un organisme interétatique américain d'assistance mutuelle dans la prévention et la répression des feux de forêts. Dans l'allocution prononcée à l'occasion de la signature par le ministre, celui-ci a parlé d'« entente internationale ». L'État du Maine a parlé d'un « compact between the Province of Quebec and the States of Maine, New-Hampshire, Vermont and New York ». Le ministre québécois a référé aux « États membres de la convention », le mot *état* pouvant se prendre dans un sens équivoque selon que l'éclairage est canadien ou américain. Il semble bien qu'Ottawa ait été pressenti avant la signature de l'entente mais, si correspondance il y a eue, elle n'a pas été publiée. Quoi qu'il en soit, l'événement n'a provoqué aucune protestation.

#### Accord avec le Nouveau-Brunswick

Le dernier événement de l'année 1969 dans l'activité du Québec au delà de ses frontières a été, le 19 décembre 1969, la signature à Frédéricton par MM. Jean-Jacques Bertrand et Louis Robichaud, premier ministre du Nouveau-Brunswick, d'un accord de coopération et d'échange analogue à celui que le Québec avait conclu en juin précédent avec l'Ontario. C'est dire qu'il y aura mise sur pied d'une commission permanente de coopération comme cela était prévu dans l'accord avec l'Ontario. Il faut noter toutefois que dans les objets de la dernière entente on a inclus les communications et qu'on a

tenu à proclamer la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles du Québec et du Nouveau-Brunswick. Dans l'allocution qu'il a prononcée à l'occasion de la signature de l'accord, M. Bertrand a souligné qu'il « constitue une preuve de plus que la coopération interprovinciale au Canada peut être exploitée davantage ».

#### Un système permanent

Quels que soient les aléas politiques des relations extérieures du Québec, il semble bien qu'un système permanent soit en train de s'établir grâce surtout au travail des fonctionnaires du ministère des Affaires intergouvernementales à la tête desquelles, depuis juillet 1969, se trouve non pas le premier ministre, comme autrefois, mais un ministre spécialement en titre qui est M. Marcel Masse. Parlant, le 22 septembre, devant les membres du club Richelieu-Québec, le sous-ministre M. Claude Morin déclarait que la participation du Québec, dans des domaines relevant de sa compétence est une « réalité vitale » et non une question de protocole. « Il est possible, précisait-il, dans le respect de la politique extérieure (j'aimerais mieux étrangère) du Canada d'avoir des relations internationales (j'aimerais mieux « extérieures ») dans les secteurs de notre compétence. »

Pour assurer au Québec des relations extérieures normales au sein du fédéralisme, il reste, en effet, un travail technique considérable à accomplir qui sera beaucoup plus important et fécond que la rivalité des tapis rouges et des fanions.

---

#### LIVRES (suite de la page 86)

grandes puissances mondiales semblent être en mesure de modeler ce droit nouveau qui ne peut que consacrer des situations de fait. Tout au long de ce travail remarquablement documenté, nous sommes plongés dans le domaine de la politique, de la technique et de l'économie beaucoup plus que dans celui du droit ; M. Mateescu Matte nous fait fort bien sentir le poids de cet environnement et la nécessité d'aboutir à l'élaboration d'un droit approprié, les vagues résolutions des Nations Unies ne suffisant plus. Cet

ouvrage très récent qui relate les nombreux faits spatiaux que nous vivons depuis quelques années, plaira à tous ceux qui s'intéressent aux utilisations de l'espace, tant techniques, économiques que militaires, et qui sont intrigués par le droit nouveau qui devrait en résulter.

JEAN PINEAU,  
docteur en droit,  
professeur à la faculté de Droit,  
Université de Montréal.