

UN DISCOURS SUIVI D'EFFET ? LA SÉCURITÉ DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC

David Morin et Myriam Poliquin

Numéro hors-série, juin 2016

La doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans d'actions internationales du Québec

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1067651ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1067651ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Morin, D. & Poliquin, M. (2016). UN DISCOURS SUIVI D'EFFET ? LA SÉCURITÉ DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 99–124. <https://doi.org/10.7202/1067651ar>

Résumé de l'article

Quelle est la place de la sécurité dans les relations internationales du Québec ? Quels enjeux cette dernière revêt pour le Québec ? Comment s'articule le partage des compétences dans ce domaine dans le cadre du fédéralisme canadien ? Que peut revendiquer le Québec quant à son ambition de jouer un rôle par-delà la frontière sur le continent américain et dans le reste du monde ? Quels types d'action et de coopération le Québec entreprend-il en la matière ? À l'heure où le gouvernement québécois entreprend la révision de son énoncé de politique internationale, ces questions demeurent d'autant plus pertinentes aujourd'hui que le Québec fait face à des défis importants en matière de sécurité, en particulier au chapitre de la criminalité transnationale et de la violence extrémiste, qui exigent une présence, des échanges et une coopération accrues sur la scène internationale. L'hypothèse défendue ici est que la sécurité a fait l'objet d'une politisation croissante de la part du gouvernement québécois dans le contexte post-11 septembre. En 2006, il consacre ainsi, pour la première fois, un chapitre et un axe stratégique spécifiques à ce thème dans son énoncé de politique internationale. Si cette politisation s'est traduite dans les énoncés de politique et certaines ententes internationales, tout porte à croire qu'elle est avant tout dictée par des impératifs conjoncturels, mais ne procède pas d'une ambition réelle ou d'un appétit particulier de voir le Québec jouer véritablement un rôle en matière de sécurité transnationale. Jusque-là, il n'y a pas eu un investissement politico-diplomatique et financier permettant d'affirmer que la doctrine Gérin Lajoie ait investi le champ de la sécurité et donné lieu au déploiement d'une paradiplomatie semblable à celle exercée dans d'autres champs d'activité. En revanche, ce contexte a vu se densifier, aux niveaux techniques et administratifs, un réseau de relations intergouvernementales entre certaines organisations québécoises, policières notamment, et leurs homologues étrangers. Si celui-ci est encore trop peu structuré pour être constitutif d'une réelle gouvernance à paliers multiples, il a toutefois contribué à rendre davantage effective, dans une certaine mesure, l'action internationale du Québec en matière de sécurité.

UN DISCOURS SUIVI D'EFFET ? LA SÉCURITÉ DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC

David Morin et Myriam Poliquin***

Quelle est la place de la sécurité dans les relations internationales du Québec ? Quels enjeux cette dernière revêt pour le Québec ? Comment s'articule le partage des compétences dans ce domaine dans le cadre du fédéralisme canadien ? Que peut revendiquer le Québec quant à son ambition de jouer un rôle par-delà la frontière sur le continent américain et dans le reste du monde ? Quels types d'action et de coopération le Québec entreprend-il en la matière ? À l'heure où le gouvernement québécois entreprend la révision de son énoncé de politique internationale, ces questions demeurent d'autant plus pertinentes aujourd'hui que le Québec fait face à des défis importants en matière de sécurité, en particulier au chapitre de la criminalité transnationale et de la violence extrémiste, qui exigent une présence, des échanges et une coopération accrues sur la scène internationale. L'hypothèse défendue ici est que la sécurité a fait l'objet d'une politisation croissante de la part du gouvernement québécois dans le contexte post-11 septembre. En 2006, il consacre ainsi, pour la première fois, un chapitre et un axe stratégique spécifiques à ce thème dans son énoncé de politique internationale. Si cette politisation s'est traduite dans les énoncés de politique et certaines ententes internationales, tout porte à croire qu'elle est avant tout dictée par des impératifs conjoncturels, mais ne procède pas d'une ambition réelle ou d'un appétit particulier de voir le Québec jouer véritablement un rôle en matière de sécurité transnationale. Jusque-là, il n'y a pas eu un investissement politico-diplomatique et financier permettant d'affirmer que la doctrine Gérin Lajoie ait investi le champ de la sécurité et donné lieu au déploiement d'une paradiplomatie semblable à celle exercée dans d'autres champs d'activité. En revanche, ce contexte a vu se densifier, aux niveaux techniques et administratifs, un réseau de relations intergouvernementales entre certaines organisations québécoises, policières notamment, et leurs homologues étrangers. Si celui-ci est encore trop peu structuré pour être constitutif d'une réelle gouvernance à paliers multiples, il a toutefois contribué à rendre davantage effective, dans une certaine mesure, l'action internationale du Québec en matière de sécurité.

What is security's place in Quebec's international relations? What issues stem from it for Quebec? How are regulatory jurisdictions articulated in this field within the context of Canadian federalism? What can be claimed by Quebec in terms of its ambition to play a role beyond the border into the American continent, and in the rest of the world? What types of action and cooperation does Quebec undertake in this field? At a time where the Quebec government is reviewing its international policy statement, these questions are all the more relevant as Quebec is facing important challenges in terms of security, in particular as concerns transnational criminality and extremist violence, which require increased presence, exchanges, and cooperation on the international scene. The thesis defended in this article is that security has been subject to an increasing politicization on the part of the Quebec government in the post 9/11 context. In 2006, it devoted, for the first time ever, a chapter and a strategic focus specific to this theme in its international policy statement. If this politicization was indeed translated into policy statements and some international agreements, it seems, however, that it is foremost dictated by conjectural imperatives, and thus does not result from a real ambition or a particular desire to see Quebec actually play a role in terms of transnational security. Thus far, there has not been a politico-diplomatic and financial investment that could lead to affirm that the Gérin-Lajoie doctrine has invested the field of society and given rise to the deployment of a paradiplomacy similar to that exercised within other fields. However, this context has witnessed a densification, at the technical as well as at the administrative levels, of an intergovernmental relations network between certain Quebec organizations, notably police organizations, and their foreign counterparts. Even if it is still not structured enough to constitute actual multi-level governance, it has however contributed to rendering more effective, in a certain manner, Quebec's international action in the field of security.

* Professeur agrégé, École de politique appliquée, Université de Sherbrooke. Cette recherche a été en partie financée par le Conseil de recherche des sciences humaines du Canada, dans le cadre de la subvention de partenariat *Borders in Globalization*.

** Diplômée de la maîtrise en études politiques de l'Université de Sherbrooke.

¿Qué lugar ocupa la seguridad en las relaciones internacionales de Quebec? ¿Qué retos reviste la seguridad para Quebec? ¿Cómo se articula la división de competencias en este campo dentro del marco del federalismo canadiense? ¿Qué puede reivindicar Quebec en cuanto a su ambición de desempeñar un papel más allá de las fronteras sobre el continente americano y en el resto del mundo? ¿Qué tipos de acción y de cooperación emprende Quebec en la materia? Cuando su gobierno emprende la revisión de su enunciado de política internacional, estas cuestiones permanecen tanto más pertinentes hoy que Quebec hace frente a desafíos importantes en materia de seguridad, en particular al capítulo de la criminalidad transnacional y de la violencia extremista, que exigen una presencia, intercambios y una cooperación aumentada sobre la escena internacional. La hipótesis defendida aquí es que la seguridad fue objeto de una politización creciente por parte del gobierno de Quebec en el contexto post-11 el septiembre. En 2006, dedica así, por primera vez, un capítulo y un eje, ambos estratégicos y específicos en este tema en su enunciado de política internacional. Si esta politización se tradujo en los enunciados de política y ciertas armonías internacionales, todo hace creer que es dictada ante todo por imperativos coyunturales, pero no procede de una ambición efectiva o de un apetito particular de ver a Quebec verdaderamente desempeñar un papel en materia de seguridad transnacional. Hasta entonces, no hubo una inversión político-diplomática y financiera que permitía afirmar que la doctrina Gérin Lajoie hubiera invertido el campo de la seguridad y dado lugar al despliegue de una paradiplomacia semejante a la ejercida en otros campos de actividad. En cambio, este contexto vio densificarse, a niveles técnicos y administrativos, una red de relaciones intergubernamentales entre ciertas organizaciones de Quebec, policíacas particularmente y sus colegas extranjeros. Si éste es todavía muy poco estructurado por ser constitutivo de una gobernanza efectiva a múltiples niveles, contribuyó no obstante haciendo más efectiva, en cierta medida, la acción internacional de Quebec en materia de seguridad.

Considérée par la plupart des observateurs comme le moteur et l'illustration de l'activisme québécois sur la scène internationale, la doctrine Gérin-Lajoie vient de fêter son cinquantième anniversaire. Au cours de ce demi-siècle, le Québec, déjà durablement marqué par les répercussions des deux guerres mondiales, n'a pas été épargné par les questions touchant à la paix et à la sécurité. De la guerre froide à la lutte au terrorisme, en passant par les conflits armés, la criminalité transnationale et la gestion de la frontière nord-américaine, les enjeux de sécurité s'invitent régulièrement au sein des institutions et de la société québécoise. Dans le contexte post-onze septembre et de ses conséquences sur les relations avec les États-Unis, le gouvernement québécois annonçait son objectif de faire de la sécurité du continent nord-américain la priorité de son action internationale. En 2006, il consacre ainsi, pour la première fois, un chapitre et un axe stratégique spécifiques à ce thème dans son énoncé de politique internationale (ÉPI)¹. Pourtant, jusque-là et en dehors de quelques moments de crise aigüe (attentats de New York, guerre en Irak de 2003, tragédie de Lac-Mégantic, extrémisme islamiste, pour ne citer que les plus récents), l'impression dominante reste que la sécurité échappait, dans une large mesure, à la politisation et à l'action internationale du Québec. Si la question brillait par son absence dans l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie en 1965, et à l'heure où le Québec entame la révision de son énoncé de politique internationale, qu'en est-il dans le contexte actuel marqué par ces enjeux² ?

Il apparaît légitime de s'interroger sur la place qu'occupe réellement la sécurité dans les relations internationales du Québec. En dépit de l'intérêt croissant qu'elle suscite dans le discours public, a-t-elle un statut comparable à celui du commerce, de l'éducation, de la culture, de l'environnement, voire de l'aide au développement au cœur de la paradiplomatie québécoise ? Faut-il voir dans ce virage sécuritaire « davantage qu'une réponse à la mode », pour reprendre les mots d'un observateur averti au moment de la publication de l'énoncé en 2006³, et un réel objectif de l'action internationale du Québec ? Ou, au contraire, les ambitions proclamées du Québec, en particulier au chapitre de la sécurité du continent nord-américain, se limitent-elles à un discours de façade d'abord destiné à « démontrer [aux États-Unis] que le Québec est un partenaire sérieux en matière de sécurité »⁴ ? La

¹ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Le plan d'action 2006-2009 de la la politique internationale du Québec : la force de l'action concertée*, 2006, en ligne : Ministère des Relations internationales et de la Francophonie <https://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/FDOC_doc_1383_Plan_action_2006-2009.pdf> [*Plan d'action 2006-2009*].

² Ainsi, pas une seule référence à la sécurité ne figure dans le programme et les allocutions de Paul Gérin-Lajoie et de la ministre des Relations internationales du Québec, Christine Saint-Pierre, ni même au programme du colloque, lorsqu'il s'agit d'en dresser le bilan en 2015. Voir « Les 50 ans de la doctrine Gérin Lajoie », GERIQ, École nationale d'administration publique, Montréal, 27 mars 2015, en ligne : GERIQ <<http://www.geriq.com/publications/allocutions/perenniser-lobjectif-moderniser-les-moyens/>>.

³ Nelson Michaud, « La politique internationale du Québec et les questions de sécurité : davantage qu'une réponse "à la mode" ? » (2006) 27:6 Options politiques à la p 1.

⁴ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Le plan d'action 2010-2013 de la stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis*, 2010, en ligne : Ministère des Relations internationales et de la Francophonie <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/grands-dossiers/politiques-et-strategies/strategie-quebec-etats-unis/strategie>> [*Plan d'action 2010-2013*].

question demeure d'autant plus pertinente aujourd'hui que le Québec fait face à des défis importants en matière de sécurité, en particulier au chapitre de la criminalité transnationale et de la violence extrémiste, qui exigent une présence, des échanges et une coopération accrues sur la scène internationale.

L'objectif de cet article est de faire la lumière sur le rôle et l'action internationale du Québec en matière de sécurité. Quels enjeux cette dernière revêt pour le Québec ? Comment s'articule le partage des compétences dans ce domaine dans le cadre du fédéralisme canadien ? Que peut revendiquer le Québec quant à son ambition de jouer un rôle par-delà la frontière sur le continent américain et dans le reste du monde ? Quels types d'action et de coopération le Québec entreprend-il en la matière ? L'hypothèse défendue ici est que la sécurité a fait l'objet d'une politisation croissante de la part du gouvernement québécois dans le contexte post-onze septembre. Si cette politisation s'est traduite dans les énoncés de politique et dans certaines ententes internationales, tout porte à croire qu'elle est avant tout dictée par des impératifs conjoncturels, mais qu'elle ne procède pas d'une ambition réelle ou d'un appétit particulier de voir le Québec jouer véritablement un rôle en matière de sécurité transnationale. Jusque-là, il n'y a pas eu un investissement politico-diplomatique et financier permettant d'affirmer que la doctrine Gérin-Lajoie ait investi le champ de la sécurité et ait donné lieu au déploiement d'une paradiplomatie semblable à celle exercée dans d'autres champs d'activité. En revanche, ce contexte a vu se densifier, au niveau technique et administratif, un réseau de relations intergouvernementales entre certaines organisations québécoises, policières notamment, et leurs homologues étrangers. Si celui-ci est encore trop peu structuré pour être constitutif d'une réelle gouvernance à paliers multiples, il a toutefois contribué à rendre davantage effective, dans une certaine mesure, l'action internationale du Québec en matière de sécurité.

I. La sécurité : un enjeu transnational croissant pour le Québec

Sur le plan théorique, définir le concept de sécurité, qu'elle soit nationale, transfrontalière, transnationale ou internationale, reste un défi pour quiconque tente d'appréhender ce phénomène. Le concept de sécurité a non seulement évolué au cours des dernières décennies, mais demeure contesté⁵. Le Québec possède les attributs d'un État, bien que celui-ci ne soit pas souverain : un territoire, une population et un gouvernement autonome. Dans une acceptation classique, ce sont donc principalement ces attributs que la sécurité viserait à protéger. Toutefois, même en admettant que l'on s'entende sur ces objets référents de la sécurité, cela ne règle pas le problème de l'appréciation de leur sécurisation effective. Le ministère de la Sécurité publique du Québec soutient que

⁵ Voir notamment Steve Smith, « *The Contested Concept of Security* », dans Ken Booth, dir, *Critical Security Studies and World Politics*, 2005, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005.

[l]a sécurité peut se définir comme un état dans lequel les citoyens se sentent confiants devant des menaces de toute nature, en limitant au minimum les risques pour leur intégrité. Elle implique donc qu'ils soient et se sentent à l'abri du danger pour contribuer à la prospérité collective⁶.

Les dimensions subjective et normative d'une telle définition, en particulier quand il s'agit de définir les objectifs, les menaces ou de mesurer le sentiment de sécurité ou d'insécurité, rendent difficile tout consensus. Ce faisant, elles confèrent aux pouvoirs publics une marge de manœuvre et un poids considérable – qu'ils partagent avec les médias – dans le débat public.

Quels sont les objets ou les secteurs d'activités qui concernent la sécurité du Québec ? À l'instar de Buzan, Waever et l'École de Copenhague, la plupart des observateurs s'accordent sur la nécessité de dépasser une vision strictement militaire en faveur d'une définition plus large intégrant une pluralité de champs d'action : militaire, économique, politique, sociétal, environnemental⁷. Faisant en partie écho à la politique canadienne de sécurité nationale de 2004 et prenant soin de se référer en permanence aux travaux des Nations unies, l'énoncé de politique internationale du Québec s'appuie sur une telle interprétation large des menaces transnationales qui renvoient à des secteurs aussi divers que la sécurité économique, la sécurité publique, la sécurité civile, la sécurité sanitaire ou la sécurité environnementale. Bien que nous adhérons à une telle vision élargie de la sécurité, le présent article privilégiera une acceptation plus restrictive, proche de la notion de sécurité publique, afin de ne pas empiéter sur les autres champs étudiés dans ce numéro. Dans un autre ordre d'idée, le recours au concept de sécurité nationale vise ici les structures de l'État et la société québécoise, mais exclut toute référence à la protection de la nation, en tant que sentiment d'appartenance, et aux valeurs qui la sous-tendent. Non pas que cet aspect, qui renvoie au concept de sécurité sociétale, ne revête pas une importance au Québec, mais il l'est moins pour ce qui est de l'objet de cet article. De la même manière, en dépit de leur rôle parfois substantiel, nous n'analyserons pas la contribution du secteur privé et des organismes de la société civile dans la mesure où elle ne relève pas directement de l'action publique du gouvernement, caractéristique de la politique extérieure d'un État.

Finalement, la sécurité aujourd'hui constitue par essence, dans une très large mesure, un enjeu transnational pour le Québec. Un constat que le premier ministre du Québec, Philippe Couillard, dressait récemment à propos de l'extrémisme violent notant que « le Québec n'est pas une île séparée du reste du monde, que les phénomènes [internationaux] peuvent éventuellement nous toucher⁸ ». Alors que les

⁶ Gouvernement du Québec, Ministère de la Sécurité publique, *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, en ligne : Ministère de la sécurité publique <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports_annuels/2008-2009.pdf>.

⁷ Voir notamment Barry Buzan, Ole Waever et Jaap De Wilde, *Security : A New Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

⁸ Sans auteur, « Acte terroriste à Saint-Jean : "Martin Ahmad" Rouleau inspiré par l'islamisme radical », La Presse, 20 octobre 2014, en ligne : La Presse <<http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/attentat-a-st-jean-sur-richelieu/201410/20/01-4810905-acte-terroriste-a-saint-jean-martin-ahmad-rouleau-inspire-par-lislamisme-radical.php>>.

analyses en surface tendent à minimiser ou sous-estimer l'aspect international des affaires intérieures, la GRC rappelle que 80 % des enquêtes fédérales au Canada dépassent les frontières du pays⁹. L'affaire Magnotta hautement médiatisée, la Commission Charbonneau ou la tragédie de Lac-Mégantic ont mis en lumière l'importance de la coopération internationale en matière de sécurité publique. De la même manière, la notion de sécurité transfrontalière ne se limite plus à l'épistémologie territorialiste de « la ligne dans le sable »¹⁰.

Avec le développement du transport et des communications, l'espace frontalier se définit en termes d'espaces et de flux, physiques et symboliques, qui embrassent à la fois les régions frontalières et les régions intérieures. À cet égard, comptant pas moins de quatre-vingt-neuf points d'entrée qu'il s'agisse de postes de douanes, de ports et d'aéroports, la frontière canado-américaine devient un espace frontalier complexe et hautement prioritaire pour le Québec. Et si la notion de périmètre tente de repousser les frontières aux limites du continent nord-américain, la présence de douaniers américains à l'aéroport de Montréal les ramène aussitôt à leur dimension locale. La sécurité transnationale se traduit donc par un va-et-vient constant entre les niveaux international, national et local – le « glocal » pour reprendre un terme en vogue – et s'apparente à des « flux sécuritaires » sectoriels et distincts dont la relation à l'espace frontalier diffère selon le type de secteur considéré¹¹.

Le Québec n'a qu'une seule frontière internationale, qu'il partage avec les États-Unis et qui a longtemps été considérée comme « la plus grande frontière non-protégée du monde »¹². Cela ne signifie pas pour autant que l'espace frontalier ait été exempt d'enjeux de sécurité. Avec la Prohibition aux États-Unis dans les années 1920, la lutte aux *contrebandiers* donne lieu aux premières initiatives de coopération policière contre la criminalité organisée de part et d'autre de la frontière¹³. Toutefois, compte tenu de la faible politisation des enjeux de sécurité pendant longtemps et de l'intensité des relations politiques, culturelles et commerciales avec le voisin américain, la question de la frontière a été gérée et étudiée avant tout comme un espace d'intégration et d'interdépendance¹⁴. Les attentats du 11 septembre 2001 ont modifié la donne. La priorité accordée par les

⁹ Sûreté du Québec, Grande fonction des affaires institutionnelles, *Les relations internationales de la Sûreté du Québec : consolidation et développement stratégique d'un réseau*, Direction des relations internationales et du protocole, mars 2009 à la p 1.

¹⁰ Voir notamment Emmanuel Brunet-Jailly, « Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective » (2005) 16 *Geopolitics* aux pp 633-49.

¹¹ Voir notamment Christian Leuprecht, Todd Hataley et Kim Richard Nossal, dir., *Évolution des menaces transnationales et sécurité frontalière : un nouveau programme de recherche*, Centre for International and Defence Policy, Kingston, Queen's University, 2012.

¹² Si sa délimitation a fait l'objet de décennies d'après négociations et d'une vingtaine d'ententes, conventions et traités entre nations souveraines, elle n'est plus une source de conflit depuis les traités de paix successifs au XIX^e siècle; le Serment de Kingston de 1938 marquant le début d'une coopération militaire toujours plus poussée entre le Canada et les États-Unis dans la défense du continent.

¹³ Yannick Cormier, « La Police des liqueurs : 1921-1961 » (2012) 3:1 *Les Cahiers d'histoire*, Sûreté du Québec.

¹⁴ J. Ackleson, « From "Thin" to "Thick" (and Back Again?): The Politics and Policies of Contemporary US-Canada Border » (2009) 39:4 *American Review of Canadian Studies* aux pp 336-351.

autorités américaines aux impératifs sécuritaires a engendré des changements dans la gestion de l'espace frontalier, battant en brèche la conception dominante d'une frontière ouverte¹⁵. Ce phénomène de « resécurisation », conjugué aux difficultés de l'économie américaine, a rappelé aux Québécois à la fois l'existence et l'importance de la frontière avec leur voisin du sud.

A. La sécurisation des flux économiques à la frontière canado-américaine

Comme le rappelait l'ancienne ministre des Relations internationales du Québec, Monique Gagnon-Tremblay, le renforcement des mesures de sécurité aux frontières a « un impact significatif sur [les] exportations [du Québec], mais aussi sur [les] lois en matière d'immigration, de justice, de droits et libertés, de transport et de sécurité publique »¹⁶. Pour le Québec, comme pour le Canada, il est devenu crucial de veiller à ce que les impératifs sécuritaires américains ne mettent pas à mal les échanges économiques avec les États-Unis. C'est dans ce contexte que le gouvernement québécois a annoncé sa volonté de faire de la sécurité du continent nord-américain un objectif de son action internationale. En 2006, l'ÉPI du Québec consacre, pour la première fois, un chapitre et un axe stratégique aux questions de sécurité, intitulé « Contribuer à la sécurité du Québec et du continent nord-américain ». Par la suite, cette priorité a été réitérée, à des degrés variables, dans les déclarations, les énoncés de politique, en particulier la Stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis¹⁷ publiée en 2010, et les plans d'action des gouvernements successifs.

Si la sécurité du continent nord-américain est essentielle pour le Québec, elle l'est donc avant tout sous l'angle de la sécurité des échanges économiques et de la mobilité des biens et des personnes. Cette préoccupation est d'autant plus importante pour le gouvernement québécois que la part des exportations de marchandises destinées aux États-Unis en proportion de la part agrégée du Canada a diminué de 31 % à 17 % entre 2000 et 2010¹⁸. Les statistiques du *Bureau of Transportation Statistics* aux États-Unis confirment, de leur côté, que la frontière avec le Maine, le Vermont et l'État de New York a connu une baisse significative des flux commerciaux depuis 2001, en particulier en ce qui concerne les camions et le fret par camion et par train¹⁹. En outre, certains estiment qu'en une dizaine d'années, le nombre de touristes américains au Québec a chuté de 4,2 millions à un peu plus de

¹⁵ Peter Andreas, « Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century » (2003) 28:2 *International Security* aux pp 78-111; Victor Konrad et Heather Nicol, *Beyond walls: Re-Inventing the Canada-United States Borderlands*, Burlington, Ashgate, 2008.

¹⁶ Madame la vice-première ministre et ministre des Relations internationales Monique Gagnon-Tremblay, allocution, visite au Québec des membres titulaires du *Weatherhead Center for International Affairs* de l'Université Harvard, Québec, le 2 septembre 2004.

¹⁷ *Plan d'action 2010-2013*, supra note 4.

¹⁸ Alexander Moens et Nachum Gabler, *The Costs of the Canada-US Border*, Montréal, Fraser Institute, 2012.

¹⁹ Geoffrey Hale, *So Near Yet so Far: The Public and Hidden Worlds of Canada-US Relations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2012 [*So Near Yet so Far*].

2 millions aujourd'hui²⁰. Si les raisons de ce déclin sont multiples et au premier chef socioéconomiques, s'y ajoute néanmoins désormais un contexte sécuritaire où la multiplication des formalités administratives, des exigences et des inspections à la frontière, ou encore l'absence de reconnaissance mutuelle de certaines normes entre les agences canadiennes et américaines, alourdissent les processus et accroissent indûment les coûts de commerce pour les entreprises des deux pays²¹.

Dans cette perspective, pour le Québec, sécuriser la frontière de manière intelligente signifie avant tout la sécurisation des exportations du Québec à destination du marché américain et de la circulation des personnes à la frontière. Le Plan d'action 2010-2013 de la Stratégie du Québec à l'égard des États-Unis entendait

poursuivre la collaboration et renforcer les partenariats avec les agences douanières canadiennes et américaines, notamment en fournissant l'expertise dans le domaine du transport et du camionnage pour améliorer les infrastructures douanières aux 32 postes frontaliers du Québec²².

Dans le secteur du transport notamment, le Québec a dû et doit ainsi s'adapter et collaborer aux programmes fédéraux, initiés par les États-Unis, qui touchent le passage de ses citoyens et de ses marchandises aux frontières terrestres et maritimes, comme ce fut par exemple le cas avec le permis de conduire amélioré, le permis Plus²³, ou l'aménagement de voies d'accès rapide aux douanes²⁴.

B. Le terrorisme et l'extrémisme violent à l'ordre du jour

Dans une perspective de sécurité publique, le terrorisme est sans surprise – mais non sans une certaine ironie lorsque l'on constatait la faible empreinte du phénomène au Canada et au Québec en 2006²⁵ – identifié comme l'une des principales menaces sur le continent nord-américain par le gouvernement du Québec. Face aux préoccupations américaines, il était essentiel de corriger l'image de laxisme et de « frontière poreuse » accolée au Canada et de montrer toute la détermination du Québec. La province a ainsi apporté des modifications législatives afin de sécuriser l'émission des actes de l'état civil et ses agences de sécurité se sont mises au

²⁰ Michel Marsolais, « Le Québec en déficit de touristes américains », Ici Radio-Canada, 2015, en ligne : Radio-Canada <<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/economie/2015/06/27/001-tourisme-diminution-americain.shtm>>.

²¹ *Plan d'action 2010-2013*, supra note 4 à la p 16.

²² *Ibid.*

²³ Dans le secteur du transport, le Québec collabore à plusieurs programmes : programme NEXUS sur le passage rapide des citoyens canadiens et américains; le programme d'expéditions rapides et sécuritaires FAST/EXPRES; et le programme américain de partenariat entre les douanes et les entreprises contre le terrorisme C-TPAT pour accélérer le transit des marchandises soumises à des mesures de préinspection et de prédédouanement. Le programme Container Security Initiative (CSI) ou le projet Canada United States Cargo Security visent le même type d'approche pour ce qui est du transport par voie maritime, ce qui inclut notamment le port de Montréal.

²⁴ *Supra* note 17.

²⁵ Stéphane Leman-Langlois et Jean-Paul Brodeur, dir, *Terrorisme et antiterrorisme au Canada*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2009.

diapason²⁶. En dépit de quelques avertissements avec le groupe des « *Toronto 18* » ou celui de VIA Rail, le « moment onze septembre » et l'obsession antiterroriste paraissent avoir globalement fait long feu de ce côté-ci de la frontière, contribuant à un certain relâchement de la rhétorique officielle et des ressources allouées à la lutte contre le terrorisme, de même que son statut de priorité absolue pour les services de police au Québec. Depuis, les attaques de Saint-Jean-sur-Richelieu et d'Ottawa en 2014 ont confirmé que le Québec n'était effectivement pas à l'abri du « djihadisme violent », qui se traduit par le fait que certains citoyens québécois commettent, participent ou promeuvent des actes de violence au nom du djihad, au pays et/ou à l'étranger. La vague de départs réussis ou avortés de jeunes Québécois pour la Syrie et leur retour potentiel ont rappelé la dimension transnationale de ce type de menace au-delà de l'espace nord-américain. Le nombre de Canadiens partis rejoindre des groupes combattant en Irak ou en Syrie a augmenté de 50 % au cours de la première moitié de 2015. Les chiffres officiels – qui estiment à cent cinquante le nombre de combattants étrangers canadiens connus dans le monde, à quatre-vingts ceux de retour au pays et à quatre-vingt-treize ceux cherchant à quitter le pays – semblent indiquer qu'il ne s'agit ni d'un épiphénomène, ni de cas isolés, mais d'un phénomène en expansion²⁷.

Réelle ou virtuelle, la frontière demeure également un enjeu en raison de l'utilisation croissante des technologies de communication, incluant les réseaux sociaux, pour propager ou perpétrer la violence extrémiste. La lutte au terrorisme nécessite la collaboration et un échange de renseignements accrus et efficaces entre les acteurs nord-américains et au-delà, avec l'ensemble des services des pays concernés²⁸. Les événements de 2014 et 2015 ont indéniablement remis le sujet à l'ordre du jour et démontré son importance. S'il faut se garder d'en exagérer l'ampleur et le mettre en perspective avec d'autres types d'extrémisme violent (extrême-droite notamment) et de crimes (trafic de drogue et d'êtres humains, évasion fiscale, violences conjugales), cela ne signifie pas pour autant qu'il ne faille pas s'en occuper sérieusement. À cet égard, la gestion des priorités et les ressources devant être allouées à la lutte au terrorisme restent très asymétriques de part et d'autre de la frontière, et notamment au Québec, en particulier dans les volets de compréhension et de prévention rarement privilégiés par les pouvoirs publics. Faute d'une réponse à la mesure de l'enjeu, le phénomène de la radicalisation violente pourrait bien s'inviter plus souvent dans l'actualité nationale et internationale du Québec.

²⁶ Dès le printemps 2002, la Sûreté du Québec créait un Service de la lutte contre le terrorisme (SLTC). En 2005, le ministère de la Sécurité publique du Québec créait de son côté une Direction de la Sécurité de l'État (DSE) avec pour mandat principal d'informer et de conseiller les autorités à l'égard du terrorisme et des autres menaces susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'État. L'année suivante, il mettait sur pied un Centre de gestion de l'information de sécurité dans le but « d'instaurer une capacité autonome d'acquisition, de gestion et d'analyse d'information portant sur les différentes menaces ».

²⁷ Sénat, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, « Combattre la menace terroriste au Canada : Rapport provisoire », Daniel Lang et Grant Mitchell, 2015, en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/secd/rep/rep18jul15-f.pdf>>.

²⁸ USCBP, ASFC, GRC, *États-Unis – Canada Évaluation conjointe des menaces et des risques à la frontière*, juillet 2010, en ligne : Sécurité publique Canada <<http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/archive-us-cnd-jnt-thrt-rsk/archive-us-cnd-jnt-thrt-rsk-fra.pdf>>.

C. La criminalité transnationale : un enjeu de longue date

La criminalité transnationale constitue un autre enjeu, plus ancien celui-là, en termes de sécurité publique. Au Québec, la tendance de la criminalité est à la baisse, ce qui suit le déclin général amorcé en Amérique du Nord et plus largement en Occident depuis les années 1990²⁹. La criminalité transnationale n'en demeure pas moins une préoccupation, comme l'ont révélé à plusieurs reprises l'UPAC et la Commission Charbonneau en mettant en lumière les liens entre le crime au Québec et à l'étranger. Les régions frontalières offrent, d'abord, des opportunités de marché propices à la criminalité. Cette dernière recouvre aujourd'hui des réalités aussi diverses que le trafic de drogues, la contrebande d'armes et de tabac, la traite des personnes ou le blanchiment d'argent. Le trafic de stupéfiants constitue l'activité criminelle transnationale générant le plus de profits entre les deux pays. Les États-Unis sont le principal point de transit de la cocaïne introduite au Canada et le montant des saisies annuelles a plus que doublé depuis 2005. Cultivée principalement en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec, la marijuana produite au Canada représente environ 20 % du marché global américain³⁰. La contrebande d'armes à feu constitue une autre préoccupation frontalière majeure pour les gouvernements canadien et québécois. En 2010, 96 % des armes à feu saisies au Canada provenaient des États-Unis, des centaines d'entre elles étant destinées au marché criminel. Autre activité illicite particulièrement lucrative, la contrebande de tabac contribue à l'enrichissement des organisations criminelles et à la perte de revenus en taxes. Les principales sources de ce trafic sont les cigarettes et les produits du tabac fabriqués illégalement aux États-Unis. Ils transitent pour la majorité par la voie maritime du Saint-Laurent et sont vendus en grande partie sur le territoire d'Akwesasne, à cheval sur l'État de New York et les provinces de l'Ontario et du Québec, et dans les autres réserves autochtones³¹. La traite des personnes est également reconnue comme un problème mondial. L'une de ses manifestations, le passage d'immigrés clandestins, constitue un enjeu transfrontalier de premier ordre. L'Agence des services frontaliers du Canada a ainsi recensé 23 167 immigrés clandestins en 2010³². Comme en témoignent son absence dans l'énoncé de 2006 et son faible écho dans le discours officiel, la question de l'immigration n'est que marginalement abordée sous l'angle de la sécurité par le gouvernement du Québec qui demeure avec raison très prudent à l'égard d'une sécurisation des enjeux liés à l'immigration³³. Finalement, le blanchiment d'argent constitue une activité vitale pour les groupes criminels. La contrebande de devises à la frontière canado-américaine demeure populaire, en dépit de nombreux autres moyens, électroniques notamment, pour transférer des fonds³⁴. Si les objectifs en matière de lutte à la criminalité semblent plutôt convergents de part et d'autre de la frontière, l'enjeu principal réside dans l'harmonisation des lois et des pratiques dans ce secteur.

²⁹ Benoit Dupont et Émile Pérez, *Les polices au Québec*, Paris, PUF, 2006 à la p 33.

³⁰ USCBP, ASFC, GRC, *supra* note 28.

³¹ *Ibid.*

³² Hugo Meunier, « Immigration clandestine : des brèches dans la muraille », *La Presse*, 9 février 2012.

³³ Voir notamment Philippe Bourbeau, « Politisation et sécurisation des migrations internationales : une relation à définir » (2013) 4 :61 *Critique internationale* aux pp 127-145.

³⁴ USCBP, ASFC, GRC, *supra* note 28.

D. Les pandémies et les catastrophes environnementales sur le radar

Finalement, au chapitre des risques, les pandémies élèvent la santé publique au rang de secteur prioritaire en matière de sécurité transfrontalière. Des virus, comme l'épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), l'influenza ou la grippe aviaire, apparus dans plusieurs régions du Canada au cours des dernières années, exigent une étroite surveillance et une réponse coordonnée de la part des autorités sanitaires de part et d'autre de la frontière. Finalement, les deux derniers secteurs ont trait aux risques environnementaux et aux catastrophes naturelles. La dégradation de l'environnement constitue l'une des principales menaces à la sécurité internationale. En raison des vents dominants, le nord-est de l'Amérique du Nord et notamment le Québec sont particulièrement vulnérables à la pollution transfrontalière (pluies acides, smog et substances toxiques). Ils sont également directement touchés par les changements climatiques, en particulier au niveau du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, où vit plus de 80 % de la population du Québec et qui constitue le cœur de l'économie québécoise. Les catastrophes naturelles constituent une autre menace, en partie liée à la dégradation de l'environnement, aux conséquences dévastatrices. À l'instar de son voisin américain, bien que dans des proportions moindres, le Québec n'a pas été épargné, comme le montrent la crise du Verglas en 1998 ou les inondations dans la vallée du Richelieu en 2011. Parce que dans la plupart des cas, ces catastrophes franchissent la frontière et dépassent la capacité de réponse des autorités locales, elles impliquent une gestion transfrontalière des risques et des conséquences qui y sont associés.

E. Le Québec au chevet d'un monde plus sécuritaire ?

Au-delà du continent nord-américain, en quoi le Québec est-il concerné et impliqué en matière de sécurité ? Le gouvernement québécois semble plus prudent sur ce terrain, conscient des limites inhérentes à son action, à la fois sur le plan de ses compétences, mais également de ses capacités. Sans être exhaustifs, quelques éléments peuvent être relevés quant à la contribution potentielle du Québec à ce chapitre. Sur le plan des principes et du droit international, le gouvernement du Québec est régulièrement invité à prendre position sur certains événements en matière de paix et de sécurité internationales. Il n'est pas rare que l'actualité internationale s'invite à l'Assemblée nationale ou lors des voyages et sommets auxquels participent les responsables québécois. Par ailleurs, les situations de crise et de conflits dans certains pays peuvent avoir des répercussions au Québec, en particulier au sein des diasporas qui en sont issues, et inciter le gouvernement à agir. Le séisme en Haïti en 2010 a donné lieu à de nombreuses réactions et actions de la part du gouvernement québécois, qui se sont toutefois surtout orientées sur certains volets de la crise, tels que l'immigration (regroupement familial), l'humanitaire (aide d'urgence) et la reconstruction (aide au développement), bien plus que sur les aspects relevant de la sécurité publique. À cet égard, comme ce fut notamment le cas au sein de la Mission de stabilisation des Nations unies en Haïti (MINUSTAH), les polices au Québec peuvent également parfois être sollicitées pour participer aux missions de paix des

Nations unies. Elles le sont également au chapitre de la coopération policière internationale, au sein d'institutions telles qu'Interpol ou Francopol notamment, et dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale qui met également le système de justice québécois à contribution.

La sécurité constitue-t-elle un enjeu transnational pour le Québec ? Si la plupart des enjeux identifiés précédemment ne sont pas nouveaux en soi, pas plus que ne l'est leur caractère souvent transfrontalier, le fait de leur accoler l'étiquette « sécurité » constitue, en revanche, une évolution du discours de la part des autorités québécoises. En d'autres termes, c'est moins l'évolution de ces enjeux en tant que telle que leur politisation en termes sécuritaires qui en fait des risques et des menaces de nature transnationale. En outre, la logique qui sous-tend la politisation de la sécurité par le gouvernement du Québec est double. Elle a comme objectif de signifier à la population québécoise l'impact du transnational sur la sécurité au Québec, qui justifie dès lors un certain niveau de préoccupation, d'implication et de collaboration (et d'investissements). Elle s'adresse également aux partenaires du Québec, principalement états-unis, quant à la prise en compte de ces enjeux par le gouvernement québécois dans une perspective nord-américaine sans pour autant s'étendre sur sa contribution potentielle à la sécurité transnationale *per se*. Cette dernière reste, en effet, somme toute modeste dans le discours public, notamment en comparaison des compétences que revendique pourtant le gouvernement du Québec.

II. Sécurité (trans)nationale et fédéralisme : des responsabilités partagées

Le débat entourant la doctrine Gérin-Lajoie est connu. Le gouvernement provincial défend, depuis 1965, « le prolongement externe des compétences internes du Québec » et sa capacité de signer des traités à l'intérieur de ses champs de compétences constitutionnelles. Tous les partis politiques sur la scène québécoise ont fait leur, à divers degrés, cette doctrine. De son côté, le gouvernement fédéral continue généralement d'affirmer officiellement qu'il est le seul à pouvoir représenter le Canada (et ses entités fédérées) sur la scène internationale³⁵. Nous ne nous ferons pas ici l'écho des arguments juridiques et politiques des uns et des autres relatifs à la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, à la *Loi constitutionnelle de 1867* ou à la tradition britannique du *jus tractatus*³⁶. Si la jurisprudence a refusé de reconnaître aux provinces la capacité de conclure des ententes ayant valeur de traité, reconnaissant tout au plus l'existence d'ententes administratives auxquelles peuvent déroger les parties contractantes³⁷, les tribunaux n'ont jamais formellement tranché

³⁵ Stéphane Paquin, « Le fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales: rupture dans la continuité? » (2014) *Politique étrangère canadienne* à la p 30.

³⁶ Stéphane Beaulac, « *The Myth of Jus Tractatus in La Belle Province: Quebec's Gérin-Lajoie Statement* » (2012) 3:5 *Dalhousie Law Journal* à la p 256.

³⁷ *The Attorney General for Ontario c Scott* [1956] SCR 137; *Bazylo c Collins* [1984] CA 268.

non plus sur ladite capacité³⁸. À partir de là, le partage effectif des pouvoirs et des responsabilités entre les paliers de gouvernement s'est clarifié, défini et parfois modifié, avec la pratique au fil du temps. Dans les faits, la doctrine Gérin-Lajoie s'est traduite par le déploiement progressif d'un réseau de représentations du Québec à l'étranger, le développement de relations et la signature de centaines d'ententes internationales avec les États nationaux ou fédérés dans ses champs de compétences, tels que l'éducation, la culture, les ressources naturelles ou la francophonie. Qu'en est-il en dans le champ de la sécurité ? Quelle est la répartition des compétences entre les différents ordres de gouvernements ? De quelle marge de manœuvre le Québec dispose-t-il alors pour agir à l'international en matière de sécurité ?

La sécurité (trans)nationale se situe au croisement des menaces transnationales ayant des répercussions locales et des menaces « intérieures » ayant des incidences de l'autre côté de la frontière. Dans un cas comme dans l'autre, on l'a dit, la gestion interne de ces enjeux implique le plus souvent un partage de compétences et une collaboration internationale. « Même s'il revient en premier au gouvernement fédéral d'agir en matière de sécurité nationale, les provinces ont elles aussi un rôle important à y jouer », soutient le ministère de la Sécurité publique du Québec³⁹. De manière générale, ce principe est admis par la plupart des acteurs au Canada qui reconnaissent, au moins en théorie, le rôle des provinces et des villes, ainsi que les vertus de la coopération pangouvernementale en sécurité publique dans le contexte du fédéralisme canadien⁴⁰. Ce que ne manque pas de souligner Québec dans son énoncé de 2006 :

Au sein de la fédération canadienne, la sécurité nationale se compose d'un ensemble de compétences tant provinciales que fédérales. Les pouvoirs qu'exercent les provinces en matière d'administration de la justice, de sécurité publique et les responsabilités qu'elles assument en matière de santé, d'environnement et d'agriculture témoignent de la place névralgique qu'elles occupent dans la construction d'un monde plus sécuritaire⁴¹.

Bien qu'elle ne soit pas explicitement mentionnée dans le partage de compétences, la sécurité (trans)nationale peut être rattachée à plusieurs pouvoirs énumérés par la *Loi constitutionnelle*. Dans son acceptation classique, la sécurité nationale est traditionnellement associée à la défense du territoire et relève du pouvoir fédéral qui a autorité notamment sur les militaires, les douaniers, la police fédérale (GRC) et le renseignement de sécurité (SCRS). Toutefois, en raison du nombre de secteurs auxquels elle est désormais associée, la sécurité nationale implique des champs de compétences élargis. Il s'agit ainsi d'un sujet pouvant rejoindre les

³⁸ Daniel Turp, « L'arrêt Bazylo c. Collins et la nature juridique des ententes internationales du Québec » [1984] 1 RQDI.

³⁹ Gouvernement du Québec, Ministère de la Sécurité publique, Lutte contre le terrorisme, en ligne : Ministère de la Sécurité publique <<http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/securite-etat/lutte-contre-terrorisme.html>>.

⁴⁰ Voir notamment François Godbout, « États fédérés et sécurité : les défis de l'après 11 septembre 2001 », Cahier de recherche, Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, École nationale d'administration publique, juin 2008.

⁴¹ *Plan d'action 2006-2009*, *supra* note 1.

compétences provinciales exclusives, telles que l'administration de la justice civile et criminelle⁴², les prisons provinciales, les transports intraprovinciaux et locaux et les municipalités, pour ne citer que ceux-là⁴³, ou tomber dans la catégorie générale des matières d'une nature locale ou privée au sens de l'article 92(1)16). Finalement, certaines compétences comme l'immigration, l'environnement ou la santé sont partagées, chaque palier de gouvernement n'ayant de compétence que sur une partie du champ⁴⁴. Le Québec peut donc, afin d'assurer la sécurité de son territoire et de sa population, intervenir en la matière, à condition de ne pas tomber dans la catégorie de compétences fédérales exclusives⁴⁵. Il a le pouvoir d'assumer ce rôle à l'échelle provinciale ou par le biais des municipalités, qui se sont vues déléguer une compétence territoriale conformément à l'article 92(8)⁴⁶. À titre d'exemple, les services de police municipale, de transport, de santé, et des incendies font souvent partie des responsabilités municipales. Le palier municipal dispose même parfois « d'une grande autonomie, notamment en matière policière, puisque [certains] services de police municipaux de métropoles [...] figurent parmi les plus importants au pays »⁴⁷.

Dans ce cadre constitutionnel, tout le monde (ou presque) reconnaît au gouvernement fédéral le droit (international) de traiter – et dans une certaine mesure, de coordonner – les questions de sécurité transnationale avec l'étranger. Ottawa a ainsi signé de nombreux traités et accords multilatéraux et bilatéraux sur l'entraide judiciaire internationale, la criminalité transnationale, le terrorisme et d'autres sujets touchant la sécurité publique, dont plusieurs par lesquels le gouvernement du Québec se déclare lié. Le fédéral dépend en partie des provinces et des municipalités, et au premier chef de leurs services policiers, pour les mettre en œuvre. Par exemple, en vertu de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, les organisations policières fédérales, provinciales et municipales sont tenues d'accorder « l'entraide judiciaire la plus large possible lors des enquêtes, poursuites et procédures judiciaires » (art. 18), de coopérer étroitement avec l'étranger afin de renforcer l'efficacité de la détection et de la répression des infractions visées (art. 27) et de « développer leurs capacités d'analyse des activités criminelles organisées et de les mettre en commun directement entre eux et par le biais des organisations internationales et régionales » (art. 28). De la même manière, plus d'une dizaine de conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme et à la lutte

⁴² Incluant « la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux ». *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Victoria, c 3, disposition 92.14, reproduit dans LRC 1985, ann II, n 5.

⁴³ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Victoria, c 3, disposition 92, reproduit dans LRC 1985, ann II, n°5 [*Loi constitutionnelle*].

⁴⁴ Rejean Pelletier et Manon Tremblay, dir, *Le parlementarisme canadien*, 3^e éd. revue et augmentée, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007 à la p 48.

⁴⁵ *Loi constitutionnelle*, supra note 43 à l'art. 91(2).

⁴⁶ Parlement du Canada, Bibliothèque du Parlement, *Les municipalités, la Constitution et le régime fédéral canadien*, Michael Dewing et William R. Young et Erin Tolley, 2006, en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp276-f.html>>.

⁴⁷ Benoît Dupont et Emilie Pérez, *Les polices au Québec*, Paris, Presses universitaires de France, 2006 à la p 11-12.

contre celui-ci sont enchâssés dans le Code criminel canadien et impliquent à différents degrés les agences gouvernementales au Canada, incluant des corps policiers tels que la SQ ou le SPVM. Dans nombre de cas, si ces derniers ne collaboraient pas, faute de compétences ou de moyens, le gouvernement canadien pourrait se voir reprocher par ses partenaires internationaux de ne pas respecter ses engagements.

Au niveau continental, l'obsession sécuritaire post-onze septembre et le resserrement de la coopération canado-américaine ont d'abord renforcé le rôle du palier fédéral à travers le dialogue direct entre Washington et Ottawa. En raison de ses compétences et de ses moyens financiers, celui-ci s'est vu « naturellement » confier la responsabilité d'orienter et de coordonner les actions du Canada avec les homologues américains⁴⁸. Aux traités signés par le fédéral sont toutefois venues s'ajouter, comme nous le verrons par la suite, des ententes entre le gouvernement du Québec et certains États fédérés américains qui lui confèrent désormais l'obligation d'assurer une coopération transnationale en matière de sécurité publique. Il n'en reste pas moins qu'en dépit de « consultations » avec les provinces, plusieurs se sont étonnés en coulisse de ce que l'initiative par-delà la frontière et les mesures de son plan d'action aient fait aussi peu de cas du rôle des États fédérés et des provinces. Sans leur participation, la mise en œuvre de ce plan et l'efficacité de ces mesures risquent pourtant de tourner court. La SQ, notamment à travers ses postes dans les municipalités régionales de comté, et le SPVM, sont en effet directement impliqués dans la gestion quotidienne des phénomènes de sécurité publique au sein des espaces frontaliers, seules comme sein des Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) et les équipes intégrées de sécurité nationale (EISN)⁴⁹.

Dans les secteurs d'activités tels que la lutte contre le terrorisme et contre la criminalité organisée transnationale, le Québec est compétent en raison notamment de ses responsabilités en matière d'administration de la justice criminelle et civile. C'est généralement le Procureur général qui entreprend les procédures judiciaires relatives aux activités des groupes criminels sur son territoire, y compris dans certains cas pour des groupes résidant à l'extérieur. De son côté, le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) a un rôle central en matière d'entraide judiciaire internationale. En matière d'application de la loi et de maintien de l'ordre, les corps policiers sont, quant à eux, répartis entre les trois paliers de gouvernement, selon les régions géographiques et les niveaux de services policiers. En vertu du *Règlement sur les services policiers* que les corps de police municipale et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence (P-13.1, r. 6) et la *Loi sur la Police* (P-13.1), le corps de police provinciale de la SQ non seulement coordonne la lutte au crime organisé au Québec et joue un rôle clé pour le renseignement criminel à l'échelle québécoise, en collaboration avec la GRC et les services de police municipaux. Mais la SQ se voit également obligée de fournir des services d'entraide juridique

⁴⁸ *So Near Yet so Far*, *supra* note 19.

⁴⁹ Sûreté du Québec, Direction des relations internationales et du protocole, *Étude auprès des postes en région frontalière : District de l'Estrie*, Mathieu Ferland, Louis-Philippe Boulet et Myriam Poliquin, Montréal, novembre 2011.

internationale, une liaison avec Interpol, une capacité d'enquête pour les fraudes ayant des ramifications hors province et la cybercriminalité. Les services de police municipaux sont eux aussi tenus de fournir les services d'enquêtes sur le territoire relevant de leur compétence, telles que les enquêtes ou les parties d'enquêtes incluses dans leur mandat octroyé par la Loi sur la Police, incluant là encore celles qui ont un volet international. Finalement, les ministères de la Justice et de la Sécurité publique, en collaboration avec le ministère des Finances, ont entre autres responsabilités de lutter contre le blanchiment de capitaux, un champ d'action qui implique nécessairement un volet transnational.

En définitive, le fédéralisme canadien offre des compétences et une marge de manœuvre appréciables aux acteurs fédérés en matière de sécurité transnationale. Dans ce contexte, on ne saurait s'étonner de ce que les uns et les autres vantent les mérites de la coopération pan- et intergouvernementales et s'accommodent finalement assez bien, sur le plan opérationnel, d'une certaine « zone grise ». Dans les faits, la question du prolongement des compétences provinciales et municipales à l'international ne va toutefois pas toujours sans hésitation ni friction. Côté fédéral, on estime généralement qu'il est de sa compétence de gérer ou, à tout le moins, de coordonner l'action internationale en matière de sécurité publique, en particulier quand il s'agit de terrorisme. En la matière, les pressions politiques et les allocations budgétaires à la suite des attentats de New York ont créé un appel d'air dans lequel l'ensemble des acteurs de la sécurité s'est engouffré. Dans cette conjoncture particulière marquée par un discours fort sur la sécurité nationale, Ottawa s'est assez logiquement attribué la responsabilité de coordonner la lutte au terrorisme sur le territoire canadien comme à l'extérieur⁵⁰. Cela traduit le réflexe centralisateur qui domine parfois l'attitude fédérale dans la gestion de certains flux sécuritaires spécifiques. Une tendance qui irrite les acteurs fédérés qui *de facto* « partagent le fardeau de la frontière » et doivent s'adapter à ces décisions⁵¹. Si les acteurs provinciaux se sont vus officiellement reconnaître des responsabilités, comme en atteste le Plan national de lutte contre le terrorisme au Canada, leur marge de manœuvre et d'autonomisation vis-à-vis de leurs homologues canadiens et américains est demeurée étroite⁵². Ils ont bien plaidé, comme souvent, en faveur d'un rôle central et d'une approche fonctionnelle décentralisée, ce qui leur a permis à la fois de répondre à la commande politique elle-même soumise à une forte pression, de

⁵⁰ À ce titre, la GRC coordonne l'Équipe intégrée sur la sécurité nationale (EISN). Au niveau provincial, ce partage des responsabilités se traduit par la collaboration entre les services policiers au sein de la structure de gestion policière contre le terrorisme (SGPCT). Depuis la Commission O'Connor suite à l'affaire Maher Arar, l'échange de renseignements de sécurité est, quant à lui, censé être centralisé à la Direction des enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, à Ottawa.

⁵¹ Stéfanie Von Hlatky et Jessica N. Trisko, « *Sharing the Burden of the Border : Layered Security Cooperation and the Canada-US Frontier* » (2012) 45:1 *Canadian Journal of Political Science* aux pp 62-88.

⁵² Le MSP, la SQ et le SPVM ont tout de même initié plusieurs actions, en particulier avec l'État de New York. Outre l'entente internationale, la collaboration entre les deux a donné lieu au détachement de policiers et, en novembre 2008, à un exercice de simulation conjoint baptisé « ZONE 45 », le premier du genre entre un État fédéré et une province. D'autres exercices de simulation d'un incident terroriste à la frontière Québec-Vermont ont également eu lieu (*Border Safe 2004* et *Double Impact 2005*) et plus récemment, en 2015, à Montréal.

bénéficier à divers degrés des fonds en provenance de la nouvelle manne financière et d'assurer leurs homologues américains de leur sérieux et de leur pleine et entière collaboration. Dans ce contexte, où la marge d'erreur est assez faible et la tolérance politique proche du zéro, l'ensemble des agences gouvernementales a semblé passer outre l'émulation qui anime habituellement les relations entre les différents paliers de gouvernements et leurs agences de sécurité pour s'accommoder, sur la base d'un intérêt commun bien compris, d'une coordination stratégique et opérationnelle du fédéral. Mais au-delà et même dans des circonstances moins pressantes, l'appétit pour développer le volet transnational de la sécurité n'apparaît pas toujours démesuré chez les acteurs fédérés. En dépit d'un discours officiel convenu, qui se traduit bien dans quelques ententes internationales, on constate une certaine retenue de la part du gouvernement du Québec et de ses agences qui investissent timidement, sur les plans politique, humain et financier, ce champ d'action.

III. Du discours à la pratique : vers une gouvernance québécoise en matière de sécurité transnationale ?

Dans de nombreux secteurs de l'activité internationale s'est développée, et dans certains cas depuis plusieurs décennies, une forme de gouvernance à paliers multiples (GPM), à laquelle participent notamment les entités fédérées comme le Québec. Parmi les auteurs les plus connus, Hooghe et Marks distinguent deux types de gouvernance à paliers multiples⁵³. Le type I (*general-purpose governance*), qui correspond peu ou prou au fédéralisme canadien, se définit par un partage des compétences de nature générale entre un nombre limité de paliers de gouvernements (provincial, fédéral et municipal). Cette structure de gouvernance est durable et varie peu, exception faite de l'attribution de nouvelles compétences non prévues par la Constitution ou du redécoupage des municipalités. Le type II (*task-specific jurisdictions*) est orienté vers des enjeux plus spécifiques aussi divers que la gestion des eaux, l'environnement, le transport ou encore la sécurité. Ce type de gouvernance, plus flexible, donne lieu à un chevauchement de compétences entre une multiplicité d'institutions de services publics (polices, pompiers, transports, etc.) et revêt des formes aussi variées que des réunions de chefs de gouvernement, des conférences de maires, des collaborations entre agences, etc.

Si cette grille d'analyse a montré toute sa pertinence dans des champs tels que l'environnement ou le commerce⁵⁴, qu'en est-il de la sécurité ? D'emblée, soulignons que cet article n'a pas pour objectif ou ambition de tester ni même d'appliquer le cadre théorique de la GPM au champ de la sécurité. Néanmoins, dans la mesure où la typologie d'Hooghe et Marks a alimenté notre réflexion et éclaire certaines dimensions du sujet, il est indispensable d'y faire référence. En effet, elle rappelle notamment que plusieurs dynamiques de gouvernance peuvent être à l'œuvre

⁵³ Liesbet Hooghe et Gary Marks, « *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance* » (2003) 97:2 *American Political Science Review* aux pp 233-243.

⁵⁴ Earl H. Fry, « *The Role of Subnational Governments in the Governance of North America* » (2004) *Mapping the New North American Reality IRPP Working Paper Series* à la p 4.

lorsqu'il est question de l'action internationale du Québec en matière de sécurité. La première se fait « par le haut » et renvoie surtout au cadre politique et juridique des relations interétatiques, tel que les énoncés de politique et les ententes entre gouvernements. En multipliant les annonces et les initiatives, en particulier avec les États fédérés américains, le gouvernement du Québec a semblé vouloir donner une formalisation et une certaine consistance, au moins sur le papier, à la politisation croissante des enjeux de sécurité à travers le développement de ce que l'on pourrait appeler une paradiplomatie sécuritaire. Le second type de gouvernance provient plutôt « du bas » et concerne davantage la dimension administrative et opérationnelle, formelle ou non, des relations entre les agences gouvernementales aux différents échelons de la pyramide bureaucratique⁵⁵. C'est ainsi que la criminologie a popularisé la notion de police transnationale pour étudier les relations entre les organisations policières⁵⁶. Celles-ci sont souvent appelées à développer de manière relativement autonome des interactions et des structures de coopération en matière de sécurité, dans le cadre de leur travail d'enquête ou de renseignement, d'équipes conjointes de patrouilles ou encore d'ententes particulières. Le Groupe de travail informel d'experts du PNUCID sur les pratiques optimales en matière d'entraide judiciaire des Nations Unies soutient que ce type de coopération informelle et directe de police à police améliore l'efficacité des procédures d'entraide judiciaire internationale et qu'à ce titre, « les États fédéraux devraient mettre en place des mécanismes de coordination appropriés pour que les États fédérés exécutent les demandes aussi rapidement que possible »⁵⁷. Dans le domaine de la sécurité transnationale, ces deux types de gouvernance coexistent et permettent de rendre compte, de manière nuancée et au-delà du discours officiel, de la contribution effective (ou non) du Québec à la sécurité transnationale, en particulier en Amérique du Nord.

A. De la parole (politique) aux actes (juridiques) : les artifices de la gouvernance « par le haut »

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement du Québec a affiché des ambitions inédites quant à son action internationale dans le domaine de la sécurité, en particulier au sein de l'espace continental où il affirmait son intention de « renforcer la coopération en matière de sécurité avec les États-Unis, notamment avec les États du Nord-Est ». Faut-il y voir une volonté d'étendre à la sécurité la doctrine Gérin-Lajoie appliquée dans d'autres champs ? La démarche apparaît plus modeste. La sécurité transnationale a certes fait l'objet d'une politisation croissante, mais surtout conjoncturelle, en raison d'une conjonction de facteurs (terrorisme et relations avec les États-Unis notamment) sans réelle volonté ni stratégie d'enraciner durablement la sécurité comme pilier des relations internationales du Québec. Si la sécurité s'est bel

⁵⁵ Robert O. Keohane et Joseph S. Nye Jr., « *Transgovernmental Relations and International Organizations* » (1974) 27:1 *World Politics*.

⁵⁶ Voir notamment Ben Bowling et James Shepticki, *Global Policing*, Londres, Sage Publications, 2012; Ethan A. Nadelman, *Cops Across Borders : The Internationalization of US Criminal Law Enforcement*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1993.

⁵⁷ Doc off UNODC, « Rapport – Groupe de travail informel d'experts du PNUCID sur les pratiques optimales en matière d'entraide judiciaire » (2001).

et bien inscrite dans plusieurs énoncés de politiques et ententes internationales, elle s'est toutefois progressivement estompée du discours et des priorités en regard des prétentions initiales du Québec en la matière.

L'énoncé de politique internationale de 2006 faisait de la sécurité du Québec et du continent nord-américain l'un des cinq objectifs de l'action internationale de la province. Réitérée par la suite par les responsables politiques, cette priorité se retrouve également dans la Stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis de 2010⁵⁸. Dans un cas comme dans l'autre, les Plans d'action associés à ces énoncés ont toutefois montré, année après année, que le nombre de mesures directement en lien avec la sécurité transnationale était somme toute limité et en diminution⁵⁹. Le déclin s'est poursuivi sous le gouvernement Marois dont l'action en matière de sécurité publique a été initialement dirigée contre la corruption dans le secteur de la construction, puis happée par la tragédie de Lac-Mégantic. Hormis ces deux dossiers surtout domestiques, dont on a peu évoqué les ramifications internationales, et à l'exception de quelques mentions de rigueur lors des visites officielles aux États-Unis, la priorité accordée à la sécurité transnationale est pratiquement absente du discours politique. On en veut pour preuve la dernière version du Guide du positionnement stratégique (GPS) du Québec à l'égard des États-Unis en 2014, jamais devenu officiel en raison du changement de gouvernement, dans lequel seuls deux points concernaient la question, sous le chapitre « La sécurité, la justice et la gouvernance »⁶⁰.

À en juger par ses premiers discours officiels, le gouvernement Couillard semblait destiner la sécurité au même sort, mais la succession d'incidents en lien avec le djihadisme violent a remis la question sécuritaire à l'ordre du jour. Si, depuis, la multiplication des discours et échanges avec l'étranger laisse penser que la collaboration internationale du Québec sera probablement renforcée en matière de lutte contre la radicalisation, rien ne permet de savoir à l'heure actuelle quelle sera réellement sa contribution effective à ce chapitre. À cet égard, le plan d'action gouvernemental 2015-2018 contre la radicalisation au Québec fait assez peu mention du volet international de l'action du Québec sinon pour dire qu'il importe de « cerner les pratiques exemplaires mises en œuvre à l'international et établir des liens avec les intervenantes et les intervenants concernés »⁶¹. Finalement, alors que le gouvernement québécois est en train de mettre à jour son énoncé de politique internationale, il reste à savoir si la sécurité y conservera son statut d'objectif à part entière, parmi les axes prioritaires, ou si elle sera intégrée (reléguée ?) au rang de volet transversal.

⁵⁸ Voir Ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec, « Le Québec : un acteur important pour la sécurité du continent nord-américain » (2008), en ligne : L'action internationale du Québec <http://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/action_internationale3.pdf>; *Plan d'action 2010-2013*, supra note 4.

⁵⁹ Gouvernement du Québec, *Le Plan d'action 2009-2014 de la Politique internationale du Québec Mesures pour l'année 2011-2012*, Québec, 2011.

⁶⁰ Ministère des relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur du Québec, *Guide de positionnement stratégique du Québec à l'égard des États-Unis 2014-2017*, projet, version du 5 février 2014.

⁶¹ Gouvernement du Québec, *Plan d'action gouvernemental 2015-2018 de la radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble*, Québec, 2015.

Les ambitions affichées par le gouvernement du Québec se sont tout de même traduites par le biais de plusieurs ententes internationales dans lesquelles sont inclus des éléments relatifs à la sécurité transnationale. Avant 2001, de nombreuses ententes entre le Québec et les États limitrophes américains concernaient le secteur des transports (immatriculation des véhicules de commerce, permis de conduire, infractions aux règles de la circulation routière, etc.). Depuis 2001, le domaine de la sécurité publique a fait son apparition au cœur de la paradiplomatie du Québec. Le gouvernement du Québec a ratifié des ententes de coopération en matière de sécurité et d'échange de renseignements avec plusieurs États limitrophes américains : Vermont (2003, 2010 et 2013), Maine (2004 et 2013), New Hampshire (2004), État de New York (2004 et 2008), en plus du Massachusetts (2007). En particulier, deux ententes successives avec l'État de New York étendent la coopération dans les domaines économique, scientifique et technologique en matière de sécurité intérieure à « la collaboration en matière de lutte contre le terrorisme ». Les ententes de coopération sur l'échange de renseignements signées avec les autres États américains concernent principalement la criminalité transfrontalière. Enfin, dans le secteur de la sécurité civile, le Québec est signataire du Protocole d'entente internationale d'aide à la gestion des urgences, portant sur l'entraide en matière de sécurité civile et qui regroupe les quatre provinces de l'Atlantique et les six États de la Nouvelle-Angleterre (Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Connecticut et Rhode Island).

Enfin, l'action internationale s'est traduite par « la participation du Québec au sein de certains forums ou instances internationales en matière de sécurité non militaire »⁶². Au cours de la dernière décennie, le Québec a été présent et a fait entendre sa voix à l'occasion de plusieurs forums multilatéraux et bilatéraux touchant à la sécurité transnationale. Il est notamment membre du Consortium des directeurs de la sécurité intérieure de la région Nord-Est, dont il a été l'hôte en 2008, et du Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-États-Unis. Il participe à la Conférence annuelle sur la prévention de la criminalité transfrontalière. La province est aussi présente dans d'autres cadres où elle peut assoir son image de partenaire crédible en matière de sécurité transfrontalière⁶³. Elle a aussi profité de son statut à la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada pour discuter des enjeux de sécurité⁶⁴. D'autres cadres, tels que la Coalition

⁶² *Plan d'action 2006-2009, supra* note 1.

⁶³ Il a notamment participé au Sommet sur la frontière de 2003 organisé par la Fédération des chambres de commerce du Québec et de la *Plattsburgh-North Country*⁶³ ou au Colloque sur la sécurité transfrontalière en avril 2012, tenu à New York.

⁶⁴ Dans sa résolution de 2003, la Conférence exhortait pour la première fois les responsables de la sécurité publique et les services de police à travailler de concert. « La résolution numéro 28-2 adoptée par la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada le 8 septembre 2003, [...] charge les responsables de la sécurité publique et des services de police "de collaborer plus étroitement afin d'échanger des renseignements sur la sécurité". » Gouvernement du Québec et gouvernement de l'État du Vermont, *Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont, à la p 9*, en ligne : Ministère des Relations internationales et de la francophonie, <<http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/informer/ententes/pdf/2003-19.pdf>> (Page consultée le 13 mars 2012). Nulle part ailleurs il n'y a mention de la date consultée. La rajouter aux autres endroits ou l'enlever ici ? Question d'uniformiser ?

de transports à la frontière de l'Est ou le Comité conjoint Québec-Vermont constituent également des occasions⁶⁵. Dans les faits, pour intéressantes qu'elles soient, ces initiatives – qui sont régulièrement « recyclées » en guise d'exemples par les hauts responsables québécois – ont toutefois une portée relativement limitée.

En dépit de l'émergence de la sécurité au rang des priorités de l'action internationale du Québec, celle-ci n'a pas atteint le même niveau que d'autres secteurs. Bien qu'elle ait été intégrée dans plusieurs ententes internationales, force est de constater que sa place relative et l'écho qui lui est accordé non seulement diminuent depuis quelques années, mais ne se sont pas forcément traduits dans les faits. On en veut pour preuve le nombre de personnels dédiés spécifiquement à l'action internationale du Québec en matière de sécurité publique au sein des ministères des Relations internationales ou de la sécurité publique, qui se comptent aisément sur les doigts d'une main. De la même manière, il serait sans doute éclairant d'évaluer les budgets réellement débouqués – l'argent « neuf » et non recyclé à partir de budgets préexistants – par les gouvernements québécois successifs en la matière. De ce point de vue, la mise à jour de l'énoncé de 2006 permettra de réévaluer la place de la sécurité à l'aune des priorités du gouvernement du Québec dans les prochaines années. D'autre part, dans une perspective plus structurelle, si la gouvernance « par le haut » permet de mesurer, à travers les discours officiels et les ententes, le degré de politisation d'un enjeu tel que la sécurité transnationale, elle ne suffit pas à en garantir l'effectivité en termes d'actions concrètes sur le terrain. Il faut alors s'intéresser également à la gouvernance « par le bas », à savoir les initiatives et les relations intergouvernementales que les agences entretiennent entre elles.

B. Un réseau intergouvernemental en construction : les balbutiements de la gouvernance « par le bas »

En marge du discours officiel et des ententes internationales, la contribution du Québec à la sécurité transnationale se traduit par – autant qu'il s'appuie sur – le développement concomitant d'un réseau de relations et d'initiatives intergouvernementales avec des partenaires étrangers. Celui-ci impliquant une multiplicité d'actions et d'acteurs provinciaux et municipaux, gouvernementaux et non gouvernementaux, il n'est pas possible d'en dresser le portrait exhaustif. Nous en avons tout de même retenu quelques-uns qui illustrent à la fois la vitalité et les limites actuelles de ce réseau, dont le potentiel reste sous-exploité. Il se heurte notamment à plusieurs défis qui méritent d'être soulignés brièvement. 1) Les agences demeurent, pour des raisons de priorités organisationnelles et de contraintes financières, relativement frileuses à investir les ressources nécessaires dans le développement du volet international de leurs activités. 2) Dans ces conditions, l'action internationale des agences de sécurité est largement tributaire des individus en poste qui décident ou

⁶⁵ Gouvernement du Québec, ministère des Relations internationales, « Comité conjoint Québec-Vermont », en ligne : Ministère des Relations internationales et de la Francophonie <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/relations_quebec/ameriques/amerique_du_nord/usa/resume/comite_qc_vermont.asp>.

non de développer de telles relations intergouvernementales. 3) Dans ce contexte, le réseau est largement décentralisé, y compris au sein d'une même agence, et ne repose pas sur une stratégie d'ensemble claire, ni sur une coordination qui permettraient de mieux exploiter le potentiel d'expertises qu'il revêt.

Le Québec dispose d'un réseau de relations intergouvernementales qui s'est renforcé au cours de la dernière décennie. Deux ministères y occupent un rôle prépondérant, celui des relations internationales et celui de la sécurité publique. Comme en témoignent l'énoncé de 2006 et les nombreux événements auxquels il a participé, le MRIF a été « historiquement » à l'avant-plan de la représentation et de la promotion de l'action internationale du Québec en matière de sécurité à l'étranger. Si la sécurité transnationale ne fait pas à proprement parler partie de son mandat, ses représentants sont conscients de l'importance qu'elle revêt aux yeux de leurs homologues américains et donc pour la prospérité économique du Québec, ce qui explique qu'il ait ajouté ce volet à sa paradiplomatie. En vertu de la loi sur le ministère de la Sécurité publique, ce dernier est avant tout responsable des aspects gouvernementaux de la sécurité publique au Québec. Au cours des dernières années, il s'est toutefois impliqué sur la scène internationale, en appuyant l'élaboration d'ententes internationales, en participant à des programmes de coopération gouvernementale ou multisectorielle avec ses homologues (notamment américains et européens), et en prenant part aux divers réseaux internationaux, le plus souvent pour échanger sur les meilleures pratiques en matière de sécurité publique. En ce sens, les « activités de projection extérieure » constituent un volet important de l'action du ministère de la Sécurité publique⁶⁶. L'action internationale du Québec en matière de sécurité semble ainsi en quelque sorte partagée entre ces deux ministères. Comme parfois en pareil cas, cela n'encourage, dans les faits, ni l'un, ni l'autre à en assumer pleinement la responsabilité, ce qui est d'autant plus vrai lorsque peu de moyens financiers et humains y sont spécifiquement octroyés.

Au-delà des ministères, les services policiers développent également, parfois de longue date, des relations transnationales, le plus souvent avec d'autres organisations policières. La SQ et le SPVM, les deux corps de police les plus importants dans la province, comptent parmi les plus actifs en la matière. Ces relations connaissent néanmoins de sérieuses variations de nature et de degré en fonction des secteurs considérés, selon par exemple qu'elles s'appliquent au terrorisme ou à la criminalité organisée. La lutte à la criminalité transnationale constitue, à n'en pas douter, le domaine dans lequel les relations intergouvernementales transnationales ont connu l'essor le plus notable. Dès les années 1920, la lutte contre le trafic d'alcool amorçait le début d'une coopération entre les fonctionnaires de la Police des liqueurs au Québec, de la New York State Police et de la Maine State Police⁶⁷. Celle-ci s'est renforcée durant la guerre froide avec l'élaboration de plans d'urgence communs en cas d'attaques nucléaires et à la

⁶⁶ Vincent Renaud, « Les relations internationales du ministère de la Sécurité publique - Rapport de stage, Maîtrise en administration publique » ÉNAP, septembre 2007 [non publié].

⁶⁷ Yannick Cormier, « La Police des liqueurs : 1921-1961 » (mai 2012) 3:1 *Les Cahiers d'histoire, Sûreté du Québec*.

faveur d'enquêtes nécessitant une coopération policière internationale, telles que l'affaire Mesrine (1968-1972) et celle de l'ordre du Temple solaire (1994-1997).

La décennie post-onze septembre a donné lieu, à son tour, à une intensification de la collaboration policière. C'est d'ailleurs l'un des effets les plus notables du renforcement des mesures sécuritaires à la frontière. À l'instar des pics de coopération lors de la prohibition et de la guerre froide, les agences provinciales ont profité de la fenêtre d'opportunité ou de l'effet d'entraînement pour accroître leurs relations avec leurs homologues américains. Le gouvernement québécois a encouragé les activités du *Quebec Border Security Initiative*, qui permet les échanges entre les représentants américains et québécois. La Direction de la sécurité de l'État du ministère de la Sécurité publique a également procédé pendant quelques années à des échanges d'analystes avec le New York State Office of Homeland Security. Le palier fédéral reste présent sur l'ensemble du territoire, notamment dans le cadre de la mise sur pied des Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) et de projets tels que Concept et Shiprider visant à sécuriser la frontière terrestre et maritime⁶⁸. Le palier provincial s'est toutefois passablement émancipé de la « tutelle » fédérale et ses agences conduisent directement un certain nombre d'initiatives avec leurs homologues américains. Longtemps, la SQ a fait de la coopération policière internationale formelle ou informelle selon une approche décentralisée en fonction des besoins au sein des différents services. Face à l'internationalisation croissante de ses activités, notamment au niveau des enquêtes et des demandes d'entraide judiciaire internationale, elle a fini par créer un service des relations internationales et du protocole (SRIP) en 2001. Depuis lors, la coopération policière de la SQ s'est considérablement renforcée au sein de l'espace francophone notamment avec la France, la Belgique, Haïti, dans le cadre d'enquêtes telles que SharQC en 2009 ou au sein de forums tels que FRANCOPOPOL, une association d'organisations policières francophones à laquelle l'École nationale de police du Québec et la SQ ont largement contribué depuis sa création en 2008.

En Amérique du Nord aussi, la coopération transfrontalière américano-québécoise a connu des développements importants au cours de la dernière décennie. Dans le cadre de ses enquêtes, elle collabore régulièrement avec les agences d'application de la loi américaines, tant de niveau fédéral, que les polices d'État et locales⁶⁹. Elle a, par exemple, nommé quelques coordonnateurs transfrontaliers, responsables de maintenir les relations avec leurs homologues américains et quelques officiers de la SQ sont également assermentés pour pouvoir agir en territoire américain. Enfin, depuis quelques années, la SQ a multiplié des activités bilatérales, telles que des rencontres et des ateliers, notamment avec la *Vermont State Police* et la *New York State Police*, pour échanger sur l'arrimage des pratiques et favoriser la collaboration des corps policiers sur le terrain. En 2012, une déclaration de vision

⁶⁸ Mises sur pied en 2002, les EIPF regroupent la GRC, l'ASFC et plusieurs partenaires américains, dont le *US Border Patrol*, le *US Immigration Customs Enforcement* et la *US Coast Guard*.

⁶⁹ Elle a notamment collaboré avec la *Drug Enforcement Administration* (Opération Matamore), l'*Integrated Customs Enforcement* (Opération Hachoir), le *United States Marshals Service* (Opération Osmose), le *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* (Opération Flingue) ou les Services secrets américain (Opération Grue).

commune a été signée entre les dirigeants des polices du New Hampshire, de New York, du Vermont et de la SQ afin notamment de lutter contre la criminalité et les évènements transfrontaliers, ainsi que de promouvoir une communauté d'échanges et de collaboration entre les services.

Si l'on ne savait s'étonner que le réseau des relations intergouvernementales trouve de manière générale dans la police transnationale un terreau fertile pour s'épanouir, deux remarques s'imposent pour ce qui concerne la contribution des organisations policières – notamment la SQ – à ce chapitre. D'une part, il n'y a pas nécessairement de consensus au sein des corps policiers quant à leur rôle en matière de sécurité transfrontalière et à l'importance qui devrait lui être accordée en termes de priorités. On a même le sentiment que le volet international peut parfois « déranger » les priorités organisationnelles. Dès lors, les actions et relations avec l'étranger sont souvent tributaires des individus aux différents niveaux de la hiérarchie qui décident ou non de les développer⁷⁰ ce qui, dans le contexte des changements successifs de direction au sein d'un corps tel que la SQ, peut expliquer que ces actions aient connu des fortunes diverses au cours des dernières années. D'autre part, lorsque la coopération transnationale est encouragée, elle fait rarement l'objet de budgets additionnels. En d'autres termes, la règle semble être davantage de tenter de maximiser les ressources humaines dans un contexte opérationnel sans nécessairement y adjoindre les ressources financières. À titre d'exemple, mais hautement symbolique, compte tenu du volume important de dossiers opérationnels qu'il traite avec ses homologues américains, on se serait attendu à ce que le Québec créé notamment un second poste d'agent de liaison dans des villes telles que New York ou Washington, à l'instar de celui dont elle disposait au sein de sa délégation générale à Paris et de la GRC qui en compte 37 actuellement à l'étranger.

Un second volet particulièrement significatif du développement du réseau de relations intergouvernementales réside dans l'entraide judiciaire internationale. En vertu de la Loi sur la Police, la SQ est tenue de fournir l'entraide judiciaire internationale et la liaison avec INTERPOL. Une responsabilité que le corps de police provincial partage notamment avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) qui coordonne et traite toutes les demandes d'entraide internationale et d'extradition qui sont sous la responsabilité de poursuites qu'il a engagées. Le DPCP a également la responsabilité de mesures relatives à la mise sur pied du programme de lutte contre la criminalité transfrontalière. Dans ce cadre, il a œuvré à l'élaboration d'un protocole d'entente entre le DPCP et les bureaux de District Attorney concernant les Affaires de compétence extraterritoriale et concurrente qui a été approuvé par le Comité des directeurs de la National District Attorneys Association (NDAA), en juillet 2011⁷¹. De son côté, face à l'accroissement des demandes d'entraide judiciaire internationale et consciente des limites d'une approche décentralisée, la SQ a mis sur

⁷⁰ Voir Myriam Poliquin, *Sécurité en région frontalière : les relations transgouvernementales de la Sûreté du Québec*, Mémoire de maîtrise, École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke, 2014 [non publiée].

⁷¹ Ce protocole permettra notamment de favoriser la coopération et la collaboration entre les parties en vue de lutter contre la criminalité transnationale.

ped, en 2013-2014, une unité RELEX afin de structurer les demandes d'entraide entrantes et sortantes, qui devraient s'accroître dans le futur⁷².

En d'autres termes, le Québec a développé un réseau de relations intergouvernementales et des coopérations formelles et informelles effectives, bien qu'inégales, au niveau des pratiques policières et judiciaires. Toutefois, l'absence de responsabilités et de stratégie clairement établies entre les différents acteurs au Québec, le manque de coordination et de centralisation, et les hésitations de plusieurs à investir pleinement ce champ d'action internationale sont autant d'obstacles à la stabilisation et au renforcement d'un tel réseau dont le potentiel semble pourtant important au regard de la marge de manœuvre et de l'expertise dont dispose le Québec en matière de sécurité publique. Sans cela, l'harmonisation des lois et l'arrimage des pratiques, tout comme les échanges d'informations et de renseignement, qui sont d'autres défis de taille pour le renforcement des partenariats internationaux, seront difficiles à surmonter pour parvenir réellement à l'établissement d'une gouvernance multipaliers pleinement efficace et autonome en matière de sécurité transfrontalière.

L'affirmation du Québec comme acteur de la sécurité représente une évolution marquante au cœur de sa politique internationale au cours de la dernière décennie. La question était de savoir si la politisation croissante et le volontarisme affiché par le gouvernement du Québec à l'égard des enjeux de sécurité constituent plus qu'une « réponse à la mode » et un objectif réel de l'action de la province au-delà de ses frontières. S'il ne fait aucun doute que ce discours est en partie motivé par le souci de démontrer aux citoyens et aux voisins que le Québec se préoccupe de la sécurité, le gouvernement avait commencé à joindre les actes à la parole. En signant notamment de nouvelles ententes avec les états américains du nord-est et en accroissant sa présence dans les forums internationaux, il semblait poser les fondements d'une nouvelle gouvernance en la matière. Ceux-ci se sont toutefois érodés au cours des dernières années, étayant l'hypothèse d'une tendance conjoncturelle, avant que les événements de 2014 et 2015 ne viennent relancer les débats. À l'heure où le gouvernement québécois révisé son énoncé de politique internationale et dans le contexte politique et budgétaire actuel, il reste à voir quelle place il accordera à la sécurité transnationale et dans quelle mesure celle-ci se traduira en actions concrètes et investissements humains et financiers réels. En l'absence d'une volonté réelle et de moyens, le réseau de relations intergouvernementales qui s'est peu à peu développé, en marge du discours officiel, entre les organisations québécoises en sécurité publique et leurs homologues étrangers continuera de se

⁷² Direction des communications et des relations avec les communautés. « Mise en place de RELEX : Bilan de la phase 1 ». *Service des relations avec les communautés et des partenariats internationaux*, 27 août 2014 à la p 7.

heurter à ses limites actuelles, à savoir son caractère aléatoire et décentralisé et son manque de coordination. En lieu et place de l'indispensable accroissement de la coopération et de la valorisation de l'expertise québécoise en sécurité à l'étranger, il restera voué au stade des champs sous-exploités de l'action gouvernementale.