

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'ACTION INTERNATIONALE DU QUÉBEC ET LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE :
UNE ANALYSE DES ENJEUX THÉORIQUES ET PRATIQUES

TRAVAIL DIRIGÉ

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN DROIT

PAR

GORYOUN KOYOUNIAN

JANVIER 2026

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce document diplômant se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév. 12-2023). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

AVANT-PROPOS

J'avais trois ans, en l'an 2000, lorsque je suis arrivé au Québec avec ma famille. D'origine arménienne, j'ai passé mes premières années presque exclusivement ancré dans la communauté arménienne de Montréal. J'ai fréquenté une école arménienne, participé activement à des associations communautaires et grandi dans un environnement où la culture et l'histoire arméniennes occupaient une place centrale. Cette immersion a façonné mon identité et ma socialisation initiale, mais elle m'a aussi maintenu, durant une bonne partie de ma jeunesse, à l'écart d'un engagement direct au sein de la société québécoise et canadienne.

Ironiquement, c'était à partir de 2013, après ma première visite en Arménie, pays où je n'avais jusque-là jamais mis les pieds, qu'a commencé mon premier questionnement philosophique profond au sujet de mes ambitions de carrière et mes intérêts. Je me suis donc lancé dans le programme d'Histoire et civilisations au collège de Bois-de-Boulogne, où j'ai vécu mon premier grand choc culturel. Non seulement mon français était moins fluide que celui de mes camarades, mais je me suis aussi retrouvé dans un programme où les Arméniens étaient rares, ce qui m'a amené à sortir de ma zone de confort. Cette expérience, bien que déstabilisante, a été le point de départ d'une ouverture intellectuelle marquée par un intérêt croissant pour la politique internationale, puis pour la politique québécoise et canadienne. Je me souviens encore de l'élection provinciale du Québec de 2018, la première que j'ai suivie de près. J'avais 21 ans et, pour la première fois, j'ai regardé un débat politique québécois du début à la fin, fascinant par les enjeux débattus et les dynamiques propres au Québec.

Peu à peu, mon intérêt s'est tourné vers les différentes théories des relations internationales et la place qu'occupent les acteurs autres que l'État central dans un domaine en constante évolution. Lors de mon baccalauréat en science politique à Concordia, je me souviens avoir participé à des discussions enrichissantes sur le rôle des entreprises multinationales et des organisations non gouvernementales sur la scène internationale. Cependant, ce n'est qu'au cours de ma maîtrise que j'ai véritablement commencé à explorer l'activité diplomatique (ou paradiplomatique, selon les préférences) d'États fédérés et de municipalités à l'international. Malgré un certain scepticisme quant à l'influence réelle de ces acteurs dans des sphères comme celle de la sécurité internationale, je constatais néanmoins les limites des approches classiques des relations internationales et du droit international pour expliquer pleinement la complexité de la politique contemporaine. Curieux d'approfondir cette réflexion, et considérant la position du Québec

comme un acteur pionnier en matière de paradiplomatie, j'ai décidé de concentrer mon travail sur ce cas spécifique. Passionné par les enjeux de guerre, de paix et de sécurité à l'échelle internationale, ce projet est donc né d'un désir de mieux comprendre le rôle que peut jouer un acteur infraétatique dans ces domaines. Il s'inscrit dans une démarche visant à analyser cette contribution dans le cadre des contraintes juridiques qui s'imposent, tant au niveau du droit interne qu'au niveau du droit international.

Ce projet n'aurait toutefois pas pu être réalisé sans l'appui précieux de plusieurs personnes. Mon directeur de recherche, François Roch, professeur au Département des sciences juridiques de l'UQAM, a été un guide essentiel tout au long de ce processus. Grâce à ses conseils éclairés, son sens de détail et son accompagnement rigoureux, j'ai pu approfondir mes analyses et structurer mes idées de manière cohérente. Je tiens également à remercier les autres chercheurs et auteurs qui m'ont appuyé dans mes démarches et m'ont partagé des ressources clés pour alimenter ma réflexion.

Enfin, ce projet a été marqué par des défis personnels qui l'ont rendu d'autant plus exigeant. En août 2024, j'ai déménagé pour vivre avec ma copine de longue date, Meri, après plus de trois ans de relation. Quelques mois plus tard, en décembre, je l'ai demandée en mariage... à l'extérieur, en plein froid mordant de l'hiver québécois — et malgré tout, elle a dit oui ! Elle est désormais ma fiancée. Cette période a aussi coïncidé avec une transition professionnelle marquante, qui, bien que formatrice, s'est révélée particulièrement éprouvante. L'adaptation à cette nouvelle vie commune, combinée à mes engagements professionnels, sociaux et académiques, a représenté un défi de taille. Malgré tout, l'amour et le soutien indéfectible de Meri m'ont permis de garder le cap. Je tiens également à exprimer ma profonde gratitude envers mes parents, Kevork et Nina, et mon grand frère Mashdots, pour leur appui constant et leur foi en mes capacités. Leur présence m'a offert la force nécessaire pour mener à bien ce projet.

Bien plus qu'un exercice académique, ce travail dirigé est le reflet d'un parcours personnel, d'une quête d'identité et d'une exploration intellectuelle rendus possibles grâce à l'appui inestimable de ma famille, de mes proches et de mes mentors. À tous ceux qui ont contribué, directement ou indirectement, à cette aventure, je dédie cet accomplissement avec une profonde reconnaissance.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	ii
RÉSUMÉ.....	vi
ABSTRACT.....	vii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT ET L'ÉMERGENCE DE LA PARADIPLOMATIE.....	6
1.1 Les fondements modernes des relations internationales et la reconnaissance des acteurs non souverains.....	6
1.1.1 Les principes fondamentaux des relations internationales.....	6
1.1.2 La personnalité juridique et les débats autour de la reconnaissance des entités fédérées.....	8
1.2 La transformation étatique et son impact sur la gouvernance et la diplomatie.....	11
1.2.1 Présentation de la théorie de la transformation étatique.....	11
1.2.2 La transformation de l'État au prisme du fédéralisme canadien.....	15
1.3 L'émergence de la paradiplomatie québécoise et son institutionnalisation.....	18
1.3.1 Définition et enjeux conceptuels de la paradiplomatie.....	18
1.3.2 L'émergence du Québec comme acteur paradiplomatique et institutionnalisation.....	21
CHAPITRE 2 LE QUÉBEC ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE : DISCOURS, ENJEUX ET MODALITÉS D'IMPLICATION.....	24
2.1 La sécurité internationale et la sécuritisation : Une présentation.....	24
2.1.1 Les limites des explications alternatives de l'action sécuritaire infraétatique.....	25
2.1.2 Sécuritisation : Définitions et débats dans la littérature.....	26
2.1.3 Sécurité internationale : Définition, contours et plan d'analyse.....	30
2.2 Le Québec face aux enjeux de guerre, de paix et de stabilité internationale.....	32
2.2.1 Évaluation des engagements québécois en matière de consolidation de la paix et de diplomatie préventive.....	32
2.2.2 Implication du Québec en matière de prévention de conflits dans des forums internationaux.....	36
2.2.3 Analyse des discours.....	38
2.3 Enjeux de sécurité sanitaire et environnementale.....	40
2.3.1 Gestion de pandémies et coopération sanitaire internationale.....	40
2.3.2 Lutte contre la dégradation environnementale et participation du Québec.....	43
2.3.3 Processus de sécuritisation des enjeux sanitaires et écologiques dans le discours québécois.....	46
2.4 Le Québec et les enjeux de cybersécurité et d'intelligence artificielle.....	48
2.4.1 Le Québec et la coopération internationale en matière de cybersécurité et d'intelligence artificielle.....	49
2.4.2 Sécuritisation et cybersécurité : Discours et stratégies québécoises.....	51

CONCLUSION53

ANNEXE A Les représentations du Québec à l'étranger56

ANNEXE B La planification budgétaire du MRIF (2025-2026)57

BIBLIOGRAPHIE.....58

RÉSUMÉ

Ce travail dirigé explore comment le Québec, en tant qu'acteur paradiplomatique, a développé sa capacité à s'impliquer dans des enjeux de sécurité internationale, notamment en matière de prévention de conflits, de cybersécurité et de gestion des pandémies. En croisant l'étude des transformations de l'État canadien avec une lecture élargie du processus de sécuritisation, nous démontrons que la participation du Québec dans ce champ historiquement réservé aux États souverains repose sur des dynamiques de gouvernance multiniveau et sur l'usage stratégique du discours sécuritaire. Loin de viser systématiquement l'imposition de mesures d'exception, le discours québécois sert plutôt à légitimer une action publique technocratique et coopérative dans des domaines de sécurité non traditionnels.

À travers l'analyse de cas concrets – de la prévention de conflits à la lutte contre la cybercriminalité en passant par la réponse aux crises sanitaires et écologiques – le travail met en lumière les leviers institutionnels, discursifs et stratégiques mobilisés par le Québec. Il souligne également les limites structurelles de cette action, notamment liées au partage des compétences, à la variabilité des priorités gouvernementales, ainsi qu'au fait que le Québec, en tant que fédéré, ne détient pas la pleine capacité juridique d'un État souverain sur la scène internationale. Sans prétendre évaluer l'efficacité des interventions, ce travail met en évidence un potentiel encore sous-exploité, à un moment charnière où le Québec s'apprête à renouveler sa politique internationale.

Mots clés : Québec, Paradiplomatie, Sécurité internationale, Transformation de l'État, Sécuritisation, Gouvernance multiniveau, Politique internationale.

ABSTRACT

This directed study explores how Quebec, as a paradiplomatic actor, has developed its capacity to engage in issues of international security, particularly in the areas of conflict prevention, cybersecurity, and pandemic management. By combining an analysis of the transformations of the Canadian state with an expanded reading of the securitization process, it demonstrates that Quebec's participation in a field historically reserved for sovereign states rests on the dynamics of multilevel governance and the strategic use of security discourse. Far from systematically aiming at the imposition of exceptional measures, Quebec's discourse instead serves to legitimize a technocratic and cooperative form of public action in non-traditional security domains.

Through the analysis of concrete cases - from conflict prevention to the fight against cybercrime, and responses to health and ecological crises - this study highlights the institutional, discursive, and strategic levers mobilized by Quebec. It also underlines the structural limits of this action, notably those linked to the division of powers, the variability of governmental priorities, and the fact that Quebec, as a federated entity, does not hold the full legal capacity of a sovereign state in the international arena. Without claiming to evaluate the effectiveness of these interventions, this study brings to light a potential that remains underexploited, at a critical moment when Quebec is preparing to renew its international policy.

Keywords : Quebec, Paradiplomacy, International Security, State Transformation, Securitization, Multilevel Governance, International Policy.

INTRODUCTION

Depuis la fin de la guerre froide, les dynamiques de sécurité internationale ont profondément évolué. En plus des menaces classiques entre États qui perdurent jusqu'à aujourd'hui, nous faisons également face dorénavant à des risques transnationaux complexes, tels que la cybercriminalité, les changements climatiques, les pandémies, le terrorisme, et bien d'autres. Plusieurs de ces nouvelles menaces ne respectent pas les frontières nationales et nécessitent des réponses coordonnées qui dépassent les canaux traditionnels de la diplomatie d'État. Dans ce nouveau contexte, de multiples acteurs non souverains – organisations internationales, villes mondiales, provinces – jouent un rôle croissant dans la gouvernance sécuritaire mondiale. Ce phénomène reflète non seulement la fragmentation de l'autorité politique, mais aussi la montée de la gouvernance mult niveau, où les compétences et les responsabilités sont partagées entre différents échelons institutionnels.

Le Québec, province dotée d'une identité nationale distincte et d'une tradition de diplomatie propre, n'échappe pas à cette tendance globale. Comme dans plusieurs autres contextes, le motif initial de sa paradiplomatie était surtout de sécuriser ou même d'accroître les investissements provenant de l'étranger, tout en assistant les entreprises domestiques dans leur expansion à l'international. En effet, le décret instituant la toute première représentation du Québec à l'étranger, soit à Paris en 1882, fait référence à « de grandes industries, des institutions financières et d'autres entreprises » ainsi qu'à l'importance de « faciliter les rapports entre les promoteurs de ces entreprises en Europe et les personnes ou les compagnies qui dans cette Province s'associent à ces entreprises ».¹ Au-delà des motifs économiques, la province s'intéresse également aux échanges internationaux dans les domaines culturels et linguistiques, voulant faire rayonner son identité à travers le monde.

À partir des années 1960, le Québec se dote de structures institutionnelles pour mener des relations internationales, principalement dans les domaines mentionnés plus haut. Or, à mesure que les enjeux transnationaux de sécurité deviennent centraux dans les relations internationales, le gouvernement québécois élargit progressivement son action internationale à des domaines de haute politique. Que ce soit dans la lutte contre le crime organisé transfrontalier, la participation aux efforts de cybersécurité transnationale, la promotion des droits humains, ou encore dans la gestion des conséquences

¹ François LeDuc, *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, nouvelle édition revue et augmentée, Québec, Ministère des Relations internationales Québec, 2009 11.

transfrontalières des pandémies, le Québec se positionne graduellement comme un acteur subétatique revendiquant un rôle de partenaire international légitime.

Cette volonté d’affirmation sur la scène internationale se manifeste aussi par l’ampleur croissante de son réseau de représentations à l’étranger. Le gouvernement québécois dispose aujourd’hui de 36 bureaux de représentation, dont deux au sein d’organisations internationales.² Il a conclu, en date du 25 janvier 2026, pas moins de 854 ententes internationales.³ En mars 2024, la ministre des Relations internationales et de la Francophonie, Martine Biron, a annoncé l’élaboration d’une nouvelle politique internationale qui pourrait être adoptée durant cette année, soulignant la volonté du Québec de « faire croître sa richesse, de protéger sa langue et de défendre ses intérêts. ». ⁴ Bien que la politique internationale du gouvernement Legault ait pris un virage économique marqué depuis 2019,⁵ cette annonce reflète aussi une reconnaissance des enjeux géopolitiques actuels : les conflits armés, la crise climatique, les migrations et l’instabilité mondiale, qui redéfinissent les priorités des acteurs internationaux.⁶ De fait, plusieurs de ces défis exigent la mobilisation des gouvernement subétatiques, comme l’a souligné le Secrétaire général de l’ONU, Antonio Guterres, au Sommet de l’avenir en septembre 2024, appelant à une mobilisation globale face aux menaces émergentes et complexes.⁷

² Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, « L’organisation et ses engagements » en ligne : *Québec.ca* < [quebec.ca/gouvernement/ministère/relations-internationales/representations-etranger](https://www.quebec.ca/gouvernement/ministère/relations-internationales/representations-etranger) > ; pour un aperçu visuel de la distribution des représentations du Québec à l’étranger, voir l’annexe en fin de travail.

³ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, « Rechercher des ententes internationales » en ligne : *Québec.ca* < <https://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ententes-et-engagements/ententes-internationales/> >

⁴ Québec, Cabinet de la ministre des Relations internationales et de la Francophonie, « La ministre Martine Biron présente sa vision de l’action internationale du Québec » mis à jour le 28 mars 2024, en ligne : *Québec.ca* < <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/la-ministre-martine-biron-presente-sa-vision-de-laction-internationale-du-quebec-54563> >

⁵ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. Le Québec : Fier et en affaires partout dans le monde – Vision internationale du Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019, p. 4, en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/PO-vision-internationale-Quebec-FR-MRIF.pdf> >

⁶ Cabinet de la ministre des Relations internationales et de la Francophonie, *supra* note 4.

⁷ « Secretary-General’s remarks at the Opening Segment of the Summit of the Future Plenary » (22 septembre 2024), Couverture des réunions & communiqués de presse, 79^e session, en ligne : *Nations Unies* < <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-09-22/secretary-generals-remarks-the-opening-segment-of-the-summit-of-the-future-plenary-bilingual-delivered-scroll-down-for-all-english-and-all-french> >

Pourtant, cette évolution soulève d'importantes questions juridiques et politiques. Étant donné la prééminence des États centraux surtout en matière de sécurité internationale, le Québec parvient-il réellement à s'impliquer dans ces domaines, et si oui, comment? Par quels mécanismes tente-t-il de légitimer et de consolider son rôle?

La littérature sur la paradiplomatie, bien que florissante depuis les années 1990, se concentre principalement sur les domaines économiques, culturels et environnementaux. Les premières études, notamment celles d'Ivo Duchacek (1984)⁸ et de Jean-Paul Dupré et Éric Thérout (1989),⁹ examinent surtout le développement institutionnel de la paradiplomatie et la reconnaissance progressive d'une personnalité juridique internationale fonctionnelle pour des entités fédérées comme le Québec, dans la limite de leurs compétences constitutionnelles. Dans les années 2000, des auteurs comme André Lecours¹⁰ et Stéphane Paquin¹¹ tentent de théoriser les causes structurelles de l'action paradiplomatique, mobilisant notamment l'institutionnalisme historique et identifiant des variables comme la mondialisation, l'internationalisation et le nationalisme.

Ce n'est qu'à partir des années 2010 que des chercheurs commencent à explorer plus systématiquement la dimension sécuritaire de la paradiplomatie québécoise. En 2014, Caroline Dunton et Veronica Kitchen publient un article portant sur les activités de liaison transgouvernementales dans le maintien de l'ordre,¹² tandis que David Morin et Myriam Poliquin en 2016 analysent la politisation croissante de certains enjeux de sécurité publique transfrontalière par le gouvernement québécois, en particulier après les attentats du 11 septembre.¹³ Plus récemment, des travaux de Gopinath Jeyabalaratnam,¹⁴ Stéphane Paquin,

⁸ Ivo D Duchacek, « The International Dimension of Subnational Self-Government » (1984) 14:4 *Publius* 5-31.

⁹ Jean-Paul Dupré et Éric Thérout, « Les relations internationales du Québec dans le contexte du droit international » (1989) 6:2 *Revue québécoise de droit international* 145-151.

¹⁰ André Lecours, « Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions » (2002) 7:1 *International Negotiation* 91-114.

¹¹ Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, Bruxelles, 2004.

¹² Caroline Dunton et Veronica Kitchen, « Paradiplomatic policing and relocating Canadian foreign policy » (2014) 69:2 *International Journal* 183-197.

¹³ David Morin et Myriam Poliquin, « Un discours suivi d'effet? La sécurité dans les relations internationales du Québec » (2016) 29 *Hors-série juin*, *Revue québécoise de droit international* 99-124.

¹⁴ Gopinath Jeyabalaratnam et Stéphane Paquin, « La politique internationale du Québec sous Jean Charest: L'influence d'un premier ministre » (2016) 29 *Hors-série juin*, *Revue québécoise de droit international* 165-183.

Marjolaine Lamontagne, Justin Massie¹⁵ et Jean-François Payette,¹⁶ mettent en lumière l'implication croissante du Québec dans des domaines sécuritaires émergents, notamment la cybersécurité, la lutte contre la criminalité transfrontalière et la réponse aux pandémies. Toutefois, malgré cette expansion, la recherche demeure fragmentée et relativement peu théorisée quant à la manière dont le Québec navigue entre ses contraintes juridiques internes et les opportunités offertes par la gouvernance sécuritaire multiniveau.

Il subsiste donc un vide important dans la compréhension des mécanismes juridiques et discursifs qui permettent au Québec non seulement de participer à la gouvernance d'enjeux sécuritaires internationaux, mais aussi de légitimer et de renforcer sa position dans ces espaces. C'est à cette problématique que s'attaque le présent travail, en articulant une analyse intégrée combinant deux approches théoriques : d'une part, la théorie de transformation étatique, qui porte sur les ajustements institutionnels et juridiques au niveau des États; d'autre part, la théorie de sécuritisation qui porte sur les discours sécuritaires et leurs implications. Nous développerons davantage sur les définitions et les applications de ces éléments théoriques plus loin dans le travail.

Le présent travail s'interroge ainsi sur la manière dont le Québec, en tant qu'acteur paradiplomatique, a développé sa capacité à s'impliquer dans des enjeux de sécurité internationale tels que la prévention de conflits, la cybersécurité et la gestion des pandémies, et sur les discours et mécanismes qu'il mobilise pour légitimer et consolider son rôle dans ces domaines. Il avance l'hypothèse que les transformations structurelles de l'État canadien, combinées aux processus discursifs de sécuritisation, ont permis au Québec de renforcer son implication dans la sphère sécuritaire internationale. Ces transformations, catalysées par la mondialisation et la gouvernance multiniveau, lui auraient offert des marges de manœuvre accrues pour contourner les contraintes imposées par le fédéralisme canadien, tandis que l'usage stratégique de discours sécuritaires aurait contribué à légitimer et étendre son influence sur la scène internationale.

¹⁵ Marjolaine Lamontagne et Justin Massie dir. *Paradiplomatie identitaire : Nations minoritaires et politiques extérieures*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2019.

¹⁶ Jean-François Payette, *Politique étrangère du Québec : Entre mythe et réalité*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2020.

Afin de répondre à cette problématique, la première partie du travail examinera d'abord la reconnaissance progressive des acteurs non souverains dans les relations internationales, puis présentera la théorie de la transformation étatique et son impact sur la gouvernance et la diplomatie, avant de retracer l'émergence de la paradiplomatie québécoise et son institutionnalisation (**Chapitre I**). Ensuite, la deuxième partie introduira la théorie de la sécuritisation et le concept de sécurité internationale, puis analysera trois cas d'étude illustrant l'implication sécuritaire du Québec : sa posture face aux enjeux de guerre et de paix, son action en matière de sécurité sanitaire et environnementale, ainsi que son engagement dans le domaine de la cybersécurité (**Chapitre II**).

CHAPITRE 1

LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT ET L'ÉMERGENCE DE LA PARADIPLOMATIE

Dans ce chapitre, nous traiterons des fondements juridiques de la société internationale moderne et présenterons l'émergence de la paradiplomatie dans un contexte de transformation étatique. Nous analyserons comment les évolutions des structures étatiques et la reconfiguration des relations internationales ont permis à des acteurs non souverains, tels que les gouvernements infraétatiques, de jouer un rôle accru sur la scène mondiale. Enfin, nous mettrons en lumière les implications de ces dynamiques pour le Québec, en examinant les opportunités et les contraintes qui façonnent son action paradiplomatique.

1.1 Les fondements modernes des relations internationales et la reconnaissance des acteurs non souverains

Alors que le système international s'est historiquement structuré autour de la souveraineté étatique, les dynamiques contemporaines mettent en évidence l'influence croissante d'acteurs non souverains dans les affaires mondiales. Afin de mieux comprendre cette évolution, nous examinerons sommairement les principes fondamentaux qui régissent les relations internationales, avant d'aborder la question de la personnalité juridique et les débats entourant la reconnaissance des entités non étatiques.

1.1.1 Les principes fondamentaux des relations internationales

Il n'est pas indispensable d'examiner en détail l'histoire ancienne du droit encadrant les relations internationales. En se concentrant sur la période moderne, il suffit d'évoquer le système interétatique, fondé sur le principe de souveraineté étatique. Selon Daillier, Pellet et Forteau, cette période juridique débute en 1789 et perdure jusqu'à aujourd'hui.¹⁷ Ces auteurs considèrent la souveraineté comme un pilier fondamental de cet ordre juridique moderne, rendant ainsi nécessaire l'élaboration d'un droit international conçu comme un prolongement et un cadre de régulation de ce principe.¹⁸ C'est pourquoi

¹⁷ Patrick Daillier, Alain Pellet et Mathias Forteau. *Droit international public*, Nguyen Quoc Dinh†, 8^e édition, Paris, L.G.D.J., 2009 69.

¹⁸ *Ibidem* 96.

l'État central a longtemps conservé une position dominante en tant qu'acteur principal des relations internationales. Le droit international classique était essentiellement interétatique, ne reconnaissant comme sujets de droit que les États souverains, dotés de la personnalité juridique internationale. L'article 2(1) de la Charte des Nations Unies (1945) réaffirme d'ailleurs cette centralité en disposant que l'Organisation est « fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres ».¹⁹ Ce cadre juridique a permis la stabilisation progressive des relations internationales en imposant des règles de coexistence entre États, notamment en matière de guerre et de paix.

Cependant, cette prédominance de l'État commence à être relativisée à partir de la seconde moitié du 20^e siècle. On observe alors une transformation profonde du système international marquée par l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques, qui jouent un rôle croissant dans la gouvernance mondiale. Parmi eux, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises multinationales et, dans une certaine mesure, les entités infraétatiques comme les régions et les provinces, participent activement aux dynamiques internationales. Cette évolution traduit un passage progressif d'un droit international purement interétatique vers un droit international pluriel et complexe, où les interactions ne sont plus exclusivement l'apanage des États.²⁰

Deux évolutions majeures témoignent de cette transformation. La première concerne l'élargissement des sujets du droit international, par exemple à travers l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948*,²¹ mais particulièrement à travers la signature d'une multitude de traités internationaux comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²² et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.²³ Ces textes marquent un tournant fondamental, car ils reconnaissent à l'individu des droits et libertés fondamentaux, faisant ainsi de lui un sujet de droit international. Jusqu'alors, seul l'État pouvait revendiquer des droits et obligations en droit international. Désormais, les individus peuvent être titulaires de droits protégés au niveau international et, dans certains

¹⁹ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 no 7, 2(1).

²⁰ Pierre-Marie Dupuy et Yann Kerbat. *Droit international public*, 11^e édition, Paris, Dalloz, 2012 1.

²¹ Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés AG 217 (III), Doc off AG NU, 3e sess, supp n° 13, Doc NU A/810 (1948) 71.

²² *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, adhésion du Canada : 19 mai 1976).

²³ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976, adhésion du Canada : 19 mai 1976).

cas, saisir des juridictions internationales comme la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour africaine. Cette reconnaissance reflète une évolution importante du droit international qui, tout en demeurant fondé sur la souveraineté étatique, accorde une place croissante à la protection des droits individuels.

La seconde évolution majeure repose sur la reconnaissance progressive d'autres acteurs en droit international. L'adoption de la *Charte des Nations Unies* en 1945 établit un cadre juridique régissant le recours à la force en relations internationales et introduit à la fois le droit de légitime défense (art. 51) et les mesures coercitives autorisées par le Conseil de sécurité (art. 41 et 42).²⁴ Ces dispositions encadrent non seulement l'usage de la force armée, mais aussi les sanctions économiques et diplomatiques, ainsi que les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. En outre, le chapitre VII reconnaît le rôle que peuvent jouer les organismes régionaux de sécurité – tels que l'OTAN ou l'Union africaine – dans la gestion collective des menaces à la paix et à la sécurité internationales, leur conférant ainsi une place fonctionnelle parmi les acteurs de droit international. Cette évolution illustre une transformation de la société internationale où l'État souverain coexiste désormais avec une pluralité d'acteurs influençant les dynamiques diplomatiques, sécuritaires et économiques à l'échelle mondiale. Nous aborderons maintenant plus en détail la définition de sujet de droit et de personnalité juridique au sens du droit international et voir en quoi ils s'appliquent aux entités fédérées.

1.1.2 La personnalité juridique et les débats autour de la reconnaissance des entités fédérées

Personnalité (juridique) et sujet de droit international sont des concepts relativement similaires. Le premier renvoie à l'aptitude « à être titulaire de droits et assujetti à des obligations », alors que le deuxième fait référence à une « entité susceptible d'être titulaire de droits et d'obligations trouvant leur source dans l'ordre international ». ²⁵ Cette distinction permet de poser les jalons d'une réflexion sur la capacité d'entités infraétatiques comme le Québec à agir sur la scène internationale, même sans être reconnus comme des États souverains. La question centrale devient alors : dans quelle mesure une entité fédérée

²⁴ *Charte des Nations Unies*, supra note 19 au chapitre VII.

²⁵ Robert Kolb. *Théorie du droit international*, 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022 208.

peut-elle se voir reconnaître une forme de personnalité juridique internationale, et selon quelles conditions?

Historiquement, la capacité des entités fédérées à conclure des traités internationaux a constitué le principal critère de reconnaissance de leur personnalité juridique internationale. Ce débat a notamment été mis en lumière lors des travaux de la Commission du droit international des Nations Unies sur le *Projet d'articles sur le droit des traités* en 1966. Voici par ailleurs l'article 5(2) du projet d'articles qui aborde cette question d'une manière directe :

Les États membres d'une union fédérale peuvent avoir une capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la constitution fédérale et dans les limites indiquées dans ladite constitution.²⁶

Toutefois, cette disposition fait l'objet de deux charges fatales : une de la part de l'Australie en 1968 au motif qu'elle était inutile, et l'autre de la part du Canada en 1969, pour qui cette disposition « posait de sérieux risques d'ingérence dans les affaires intérieures des États fédéraux, en invitant des pays tiers à interpréter leur constitution ».²⁷ Finalement, l'unité du camp occidental finit par rejeter le projet d'article 5(2), l'éliminant ainsi de la version finale de la Convention de Vienne de 1969. Ce retrait reflète la sensibilité persistante entourant la reconnaissance formelle de la capacité internationale des entités fédérées.

Comme le rappellent François Roch et Daniel Turp, il faut distinguer la capacité internationale – qui demeure soumise au respect du droit international et des normes impératives (jus cogens) – des limites issues du droit constitutionnel interne, lesquelles ne suppriment pas la capacité mais posent seulement un problème de conformité.²⁸ De plus, même si la Convention de Vienne ne reconnaît pas expressément la capacité des membres d'unions fédérales, la pratique constitutionnelle de certains États (Allemagne,

²⁶ Commission du droit international. *Projet d'articles sur le droit des traités*. Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, 2^e partie, Nations Unies, doc. off A/CN.4/SER.A/1966/Add.1 à la page 194.

²⁷ Charles-Emmanuel Côté, « Le Canada et la capacité des entités infra-étatiques de conclure des traités » (2018) *Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale*, Canada et droit international : 150 ans d'histoire et perspectives d'avenir document no. 23 à la page 9, en ligne : < https://www.cigionline.org/static/documents/documents/Reflections%20Series%20Paper%20no.23%20Cote_1.pdf >

²⁸ Daniel Turp et François Roch, « 1969 Vienna Convention : Article 6 Capacity of states to conclude treaties » dans Olivier Corten et Pierre Klein dir. *The Vienna Conventions on the Law of Treaties : A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011 114-115.

Suisse, Belgique) tend à admettre cette faculté. Cette même logique est reprise par Annemarie Jacomy-Millette, présidente du Conseil canadien de droit international en 1984, qui fait valoir « qu'il existait à l'issue des nombreuses discussions de la Commission un accord entre les juristes participant aux travaux pour attribuer aux entités juridiques composant les fédérations une compétence dans l'ordre international ».²⁹

D'ailleurs, il est même possible d'appréhender une personnalité juridique internationale en dehors de ces processus formels, notamment à travers l'exercice de deux capacités fonctionnelles reconnues de facto au cours des dernières décennies : le *jus legationis* et le *jus tractatum*. Le *jus legationis* se manifeste notamment par l'existence d'un réseau étendu de représentations du Québec à l'étranger, lesquelles, sans disposer d'un statut diplomatique équivalent à celui des ambassades étatiques, remplissent néanmoins des fonctions essentielles de représentation, de négociation et de coordination avec des partenaires étrangers. Quant au *jus tractatum*, il s'exprime par la conclusion d'ententes internationales sectorielles et d'accords administratifs dans les champs de compétence provinciale, une pratique désormais bien établie dans l'action internationale québécoise.

Au Canada, la Constitution n'attribue pas explicitement de compétence internationale aux provinces. Néanmoins, le Québec a développé au fil des décennies une pratique soutenue de relations internationales, notamment par le biais d'ententes administratives, de représentations à l'étranger et d'une participation active dans certains forums multilatéraux, exerçant ainsi les deux capacités fonctionnelles décrites plus haut. Ces pratiques, bien qu'en marge du cadre formel des traités internationaux, témoignent d'une forme de reconnaissance tacite de sa capacité d'agir, dans les limites des compétences provinciales. Elles illustrent aussi une évolution du rôle des entités fédérées dans un monde où la gouvernance internationale devient de plus en plus fragmentée et multiniveau.

Ce constat soulève une tension fondamentale entre le droit interne et le droit international. Pour plusieurs auteurs, la personnalité juridique d'une entité fédérée repose à la fois sur sa reconnaissance constitutionnelle et sur l'acceptation de ses partenaires internationaux. Autrement dit, il ne suffit pas que la Constitution permette à une province d'agir : encore faut-il que d'autres acteurs internationaux

²⁹ Annemarie Jacomy-Millette, « Réflexions sur la valeur juridique des ententes du Québec » (1984) *Revue québécoise de droit international* vol. 1 aux pp. 95-96.

reconnaissent cette capacité. Cette double exigence – fondement juridique interne et reconnaissance externe – détermine l’ampleur de la participation internationale d’une entité non souveraine.

Cela étant dit, le débat sur la personnalité juridique internationale des entités fédérées ne doit pas occulter une autre dynamique essentielle : celle des transformations structurelles de l’État. L’évolution des formes de gouvernance, de la répartition des compétences et des pratiques intergouvernementales crée un espace nouveau pour les acteurs infraétatiques comme le Québec. Ces transformations, que nous aborderons dans la section suivante, offrent des opportunités inédites pour institutionnaliser la paradiplomatie québécoise et renforcer son rôle dans des domaines complexes, y compris la sécurité internationale.

1.2 La transformation étatique et son impact sur la gouvernance et la diplomatie

À mesure que les États ont été confrontés à des mutations internes et externes — qu’elles soient économiques, technologiques ou sociopolitiques — leur rôle et leur mode d’organisation se sont profondément transformés. Cette section se penche sur les principaux facteurs ayant contribué à cette évolution de l’État, ainsi que sur les conséquences de ces transformations pour la gouvernance contemporaine et les pratiques diplomatiques, notamment l’ouverture de nouveaux espaces d’action pour des acteurs infraétatiques.

1.2.1 Présentation de la théorie de la transformation étatique

Tout d’abord, qu’est-ce que la théorie de la transformation étatique ? Avant de l’aborder de manière précise, rappelons de manière concise la définition classique de l’État. Classiquement, si l’on renvoie à la conception wébérienne, « une organisation politique de caractère obligatoire, dotée d’une activité administrative continue, sera appelée ‘État’ dans la mesure où son personnel administratif revendique avec succès le monopole de l’usage légitime de la force physique pour faire respecter l’ordre. »³⁰ En droit international, l’une des références les plus reconnues pour définir les critères constitutifs de l’État est la *Convention de Montevideo de 1933*, dont l’article premier énonce ce qui suit :

³⁰ Martin Shaw, « The state of globalization : Towards a theory of state transformation » (1997) 4:3 *Review of International Political Economy* 499.

L'État comme personne de Droit international doit réunir les conditions suivantes :

- I. Population permanente.
- II. Territoire déterminé.
- III. Gouvernement.
- IV. Capacité d'entrer en relations avec les autres États.³¹

Afin d'éviter toute confusion, l'article 2 ajoute également que « [l']État fédéral constitue une seule personne devant le Droit international ».³²

Ces définitions classiques offrent un cadre relativement stable et cohérent, centré sur la souveraineté, le contrôle territorial et la reconnaissance internationale. Toutefois, elles ne permettent pas de saisir pleinement les mutations que l'État a connues au cours des dernières décennies. À cet effet, les travaux de la Commission Badinter dans le cadre de l'arbitrage pour la paix en Yougoslavie permettent de dépasser le cadre théorique classique de l'État. Cette commission met entre autres l'accent sur l'effectivité et la reconnaissance comme indices de l'existence d'un État, plutôt que sur une lecture strictement formelle des critères classiques.³³ Cherchant à pousser encore loin dans la réflexion, Martin Shaw tente d'intégrer dans l'analyse les mutations dans la forme et les fonctions de l'État dans un contexte de mondialisation. Shaw s'attaque tout d'abord à la notion selon laquelle la mondialisation met en danger l'État, proposant plutôt une vision alternative où ces changements transnationaux auraient pour effet des transformations des formes d'États.³⁴

En rupture avec la tradition wébérienne, il soutient que la plupart des « États-nations » contemporains sont relativement faibles, peu cohérents sur le plan national et disposent d'une autonomie restreinte. Même certains États considérés comme puissants auraient perdu, ou délégué volontairement, une partie de leurs prérogatives dans plusieurs domaines.³⁵

³¹ *Convention sur les droits et devoirs des États*, 26 décembre 1933, 165 RTN 19, art. 1 (entrée en vigueur le 26 décembre 1934).

³² *Ibidem* à l'art. 2.

³³ Alain Pellet, « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie » (1992) 38 *Annuaire français de droit international* 220-238.

³⁴ Shaw, *supra* note 30 à la page 497.

³⁵ *Ibidem* à la page 500.

Il faut tout de même noter ici que cette approche est en partie basée sur une observation désormais datée des relations internationales, formulée en 1997, à une époque marquée par l'effondrement de l'Union soviétique et une relative accalmie des tensions entre la Russie et l'Occident. Ce contexte post-guerre froide avait favorisé une vision d'un monde de plus en plus interdépendant, où le rôle de l'État-nation semblait décliner au profit d'acteurs transnationaux et de mécanismes de gouvernance globale. Or, les développements récents – notamment la résurgence des rivalités géopolitiques, les replis souverainistes, les guerres commerciales et les politiques de sécurité renforcées – tendent plutôt à signaler un retour en force de l'État-nation dans plusieurs contextes.³⁶

Cela étant dit, une nouvelle conception de l'État s'avère tout de même nécessaire. C'est pourquoi la contribution de Shaw, en ajoutant aux travaux de Michael Mann, demeure pertinente à souligner ici. Voici d'abord la définition de l'État selon Mann :

1. L'État est un ensemble différencié d'institutions et de personnel;
2. Incarnant la centralité, en ce sens que les relations politiques émanent d'un centre et y convergent;
3. Couvrant une zone territorialement délimitée sur laquelle il exerce;
4. Un certain degré de pouvoir normatif autoritaire et contraignant, soutenu par une force politique organisée.³⁷

Shaw y ajoute un cinquième élément : « dans une large mesure inclusive et constitutive d'autres formes ou niveaux de pouvoir étatique (c'est-à-dire du pouvoir étatique en général à un moment et dans un espace donné) ».³⁸

En ajoutant cette dimension, Shaw insiste sur le caractère non homogène et multiforme de l'État contemporain. Ce dernier ne peut plus être réduit à une entité unitaire dotée d'une souveraineté absolue, mais doit plutôt être envisagé comme un réseau de niveaux de pouvoir imbriqués, qui s'articulent de manière plus ou moins hiérarchique et qui interagissent tant à l'interne qu'à l'externe. Cette reconfiguration permet d'appréhender les réalités politiques actuelles, où les compétences sont souvent

³⁶ Gisela Hirschmann, « The Reassertion of National Sovereignty: A Challenge to International Organizations' Survival? » (2021) 31:1-4 *Security and Human Rights* 60-67.

³⁷ Michael Mann, *The Sources of Social Power, vol. 2, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012 à la page 55.

³⁸ Shaw, supra note 30 à la page 507.

partagées entre différents ordres de gouvernement (central, régional, local) et où les frontières entre le national et l'international deviennent de plus en plus poreuses.

Dans cette perspective, la transformation étatique ne signifie pas la disparition de l'État, mais plutôt une mutation de sa nature et de ses fonctions. L'État devient un acteur parmi d'autres dans un espace politique globalisé, dans lequel il doit négocier son autorité, sa légitimité et sa capacité d'action. Cette évolution ouvre ainsi la voie à une pluralité d'acteurs — y compris infraétatiques — susceptibles de jouer un rôle croissant dans la gouvernance mondiale et les processus diplomatiques.

Cette reconfiguration de l'État, que Martin Shaw amorce dans une perspective sociologique, est également approfondie par Lee Jones, qui propose un cadre théorique renouvelé pour penser la politique étrangère et de sécurité à l'ère de la transformation étatique. Dans un article publié en 2019, Jones souligne que la science politique dominante continue de fonctionner avec une conception wébérienne ou westphalienne implicite de l'État comme un appareil décisionnel cohérent, exerçant sa souveraineté sur un territoire bien défini.³⁹ Pourtant, cette vision devient de plus en plus inadéquate face à la réalité contemporaine, où l'autorité étatique se transforme sous trois aspects fondamentaux : la fragmentation, la décentralisation et l'internationalisation. L'autorité ne se concentre plus exclusivement dans un exécutif centralisé, mais est partagée entre une multitude d'acteurs publics, privés et hybrides, allant des ministères sectoriels aux agences quasi-autonomes. Parallèlement, les gouvernements infranationaux acquièrent une autonomie croissante, tandis que de nombreuses institutions domestiques s'intègrent désormais à des réseaux transnationaux, modifiant les frontières entre l'interne et l'externe.⁴⁰ Il faut noter ici que ces perspectives n'ont pas nécessairement abouti à une redéfinition des critères formels de la définition juridique de l'État. Ceci étant dit, elles pourraient alimenter une réflexion approfondie sur l'interprétation de ces mêmes critères et leur application à tout un ensemble de phénomènes qui autrefois étaient inconcevables en politique internationale.

Ces dynamiques ont des effets profonds sur la gouvernance des politiques étrangères et de sécurité. Jones observe que les fonctions diplomatiques, traditionnellement concentrées dans les ministères des Affaires étrangères, sont désormais éclatées entre différents centres décisionnels, chacun disposant de sa propre

³⁹ Lee Jones, « Theorizing Foreign and Security Policy in an Era of State Transformation: A New Framework and Case Study of China » (2019) 4:4 *Journal of Global Security Studies* 579.

⁴⁰ Ibidem.

légitimité institutionnelle et de ses propres priorités. Il en résulte une multiplication d'acteurs diplomatiques, souvent peu coordonnés, allant des banques centrales aux agences environnementales, en passant par les gouvernements provinciaux.⁴¹ À travers l'exemple chinois, Jones démontre que même dans des États considérés comme centralisés, on observe une dispersion notable des fonctions de politique étrangère et une montée en puissance de la paradiplomatie, rendant obsolète l'idée d'un État unifié et rationnel parlant d'une seule voix.⁴² Cette réalité oblige à repenser les outils théoriques de l'analyse des relations internationales, en intégrant la transformation étatique comme une variable explicative centrale, et en reconnaissant que les politiques extérieures sont désormais le produit d'un État fragmenté, polycentrique et profondément inséré dans des dynamiques transnationales.

Ces constats invitent donc à dépasser les approches stato-centriques traditionnelles et à adopter une lecture plus nuancée des politiques extérieures, qui tient compte de la complexité institutionnelle des États contemporains. La transformation étatique, loin d'être un phénomène marginal ou purement théorique, a des implications concrètes sur la manière dont les relations internationales sont construites, négociées et mises en œuvre. Afin d'illustrer ces dynamiques à l'échelle d'un État fédéral, nous nous tournerons désormais vers le cas canadien. Ce dernier offre un terrain d'analyse particulièrement pertinent, en raison de la structure décentralisée du pays, du rôle croissant joué par les provinces — notamment le Québec — sur la scène internationale (bien que Ottawa continue toujours à exercer les principales fonctions régaliennes comme l'armée et la monnaie), ainsi que de l'évolution des rapports entre les différents ordres de gouvernement en matière de diplomatie et de sécurité.

1.2.2 La transformation de l'État au prisme du fédéralisme canadien

L'évolution de l'État canadien reflète plusieurs des dynamiques associées à la transformation étatique. Loin de correspondre au modèle westphalien rigide d'un État souverain, centralisé et cohérent, le Canada présente plutôt les traits d'un État fragmenté, juridiquement ambigu et institutionnellement pluriel. Cette

⁴¹ Ibidem à la page 581.

⁴² Ibidem aux pp. 586-587.

configuration est en partie héritée de son passé colonial et de l'influence durable du modèle impérial britannique, qui ont façonné la structure de son fédéralisme et les sources de son droit constitutionnel.⁴³

Contrairement à d'autres fédérations fondées sur des principes clairs de souveraineté partagée, le fédéralisme canadien s'est développé dans une logique ambivalente. En effet, la création de la fédération canadienne en 1867 a été formalisée par une loi du Parlement britannique – la *Loi constitutionnelle de 1867*⁴⁴ – qui, bien qu'octroyant une autonomie relative aux provinces, plaçait juridiquement le Canada dans une position de subordination au droit impérial. Ce tiraillement entre la volonté de fonder un ordre fédéral et la tentation de reproduire un modèle unitaire britannique a produit, dans les mots de Taillon et Binette, un fédéralisme doté d'un « certain nombre d'ambivalences, d'ambiguïtés et de malentendus » qui marquent encore aujourd'hui le fonctionnement du fédéralisme canadien.⁴⁵

À cela s'ajoute un ensemble de transformations plus récentes liées aux changements sociaux, technologiques et institutionnels qui redéfinissent les modes de gouvernance au Canada. Comme le soulignent Cargnello et Flumian (2017), la société canadienne connaît aujourd'hui une triple transition marquée par la transformation numérique, la désintermédiation des institutions traditionnelles et la montée d'une gouvernance distribuée.⁴⁶ Ces phénomènes affectent profondément les structures de l'État : de nombreuses fonctions gouvernementales autrefois concentrées dans les ministères centraux sont désormais éclatées dans un écosystème d'acteurs publics, parapublics et privés, parfois en dehors de la chaîne classique de reddition de comptes ministérielle. Cela brouille les lignes de responsabilité entre les ordres de gouvernement et favorise l'émergence d'un cadre de gouvernance multiniveau, où les acteurs subétatiques comme le Québec trouvent davantage d'espace pour s'affirmer sur la scène internationale.

Cette ambiguïté constitutionnelle s'est prolongée dans le temps, notamment en raison de la coexistence au Canada d'une constitution écrite et rigide (depuis 1982) et d'un ensemble de normes non écrites issues des conventions britanniques. Le résultat est un ordre constitutionnel hybride – qualifié par certains de

⁴³ Patrick Taillon et Amélie Binette, « Le fédéralisme canadien : sources, pratiques et dysfonctionnements » (2018) 40:1 *Civitas Europa* à la page 237, en ligne : < <https://droit.cairn.info/revue-civitas-europa-2018-1-page-237?lang=fr> >

⁴⁴ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, ann II, n° 5.

⁴⁵ Ibidem à la page 239.

⁴⁶ Davide P. Cargnello et Maryantonett Flumian, « Canadian governance in transition: Multilevel governance in the digital era » (2017) 60:4 *Canadian Public Administration* 606.

mille-feuille ou d'île flottante – où les pratiques politiques, les rapports de force et les conventions jouent un rôle aussi, sinon plus, déterminant que les textes formels.⁴⁷ Ce cadre souple permet une certaine plasticité institutionnelle, mais il ouvre aussi la porte à une centralisation opportuniste par le gouvernement fédéral, notamment par la nomination unilatérale des juges de la Cour suprême ou par l'usage désuet mais toujours présent des pouvoirs de désaveu et de réserve.

Un moment clé dans cette reconfiguration de l'État canadien est d'ailleurs la décision du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'*Affaire des conventions du travail* de 1937.⁴⁸ Dans cette affaire, le Comité établit que le gouvernement fédéral ne pouvait mettre en œuvre seul des traités internationaux dans les domaines relevant des compétences provinciales, affirmant ainsi que la politique étrangère au Canada est fonctionnellement liée à la structure interne du partage des compétences. Cette décision contribue à une transformation concrète du rôle de l'État dans les affaires internationales, en limitant la capacité du fédéral à imposer unilatéralement des engagements internationaux, et en renforçant l'idée que la gouvernance extérieure doit se concevoir en interaction avec les ordres de gouvernement provinciaux. Ce principe, bien que fortement contesté par le gouvernement fédéral, permet à divers ministères fédéraux spécialisés (environnement, immigration, économie, etc.), ainsi qu'à certains acteurs non gouvernementaux, de jouer un rôle croissant sur la scène internationale, bien souvent en marge du ministère des Affaires étrangères.

Dans ce contexte de transformation étatique et de fédéralisme flexible, marqué par l'ambiguïté des compétences internationales et l'ouverture progressive du système canadien à des acteurs multiples, les provinces trouvent progressivement des espaces d'affirmation sur la scène internationale. Parmi elles, le Québec se démarque particulièrement. Fort de son identité nationale distincte et de ses aspirations politiques propres, il arrive à tirer parti des marges de manœuvre offertes par l'ordre constitutionnel canadien et par l'évolution des pratiques internationales. C'est ainsi qu'émerge la paradiplomatie québécoise, qui s'institutionnalise peu à peu pour devenir un vecteur essentiel de l'action internationale de la province.

⁴⁷ Ibidem à la page 244.

⁴⁸ *Affaires des Conventions sur le travail*, P.G. du Canada c. P.G. de l'Ontario, (1937) A.C. 326.

1.3 L'émergence de la paradiplomatie québécoise et son institutionnalisation

L'affirmation internationale du Québec ne s'est pas imposée d'emblée, mais résulte d'une évolution graduelle, façonnée par des impératifs politiques internes, des opportunités externes et des ajustements institutionnels. Dès le début du 20^e siècle, certaines initiatives ponctuelles visaient à représenter les intérêts économiques et culturels de la province à l'étranger, mais c'est surtout à partir des années 1960, avec la Révolution tranquille, que le Québec amorce une véritable stratégie internationale structurée. Cette diplomatie subétatique, qui prendra souvent le nom de paradiplomatie, se dote progressivement d'instruments juridiques, de réseaux diplomatiques et de mécanismes administratifs propres. À mesure que le système international reconnaît la diversité des acteurs et que le fédéralisme canadien évolue, la paradiplomatie québécoise s'institutionnalise pour devenir non seulement un outil de promotion économique et culturelle, mais aussi un moyen d'intervention politique et, plus récemment, de participation à la gouvernance sécuritaire internationale.

1.3.1 Définition et enjeux conceptuels de la paradiplomatie

La participation internationale du Québec, comme celle d'autres gouvernements non souverains, s'inscrit dans un phénomène plus large que la littérature académique désigne souvent sous le terme paradiplomatie. Ce concept fait référence à l'ensemble des activités internationales menées par des entités infraétatiques – provinces, États fédérés, régions, grandes villes – de manière complémentaire ou parallèle à la diplomatie étatique. Popularisé dans les années 1980, notamment par les travaux d'Ivo Duchacek, le terme met en lumière l'évolution des relations internationales où les États ne sont plus les seuls acteurs pertinents. La paradiplomatie recouvre une diversité d'actions : négociation et conclusion d'ententes internationales, représentation institutionnelle à l'étranger, participation à des forums et réseaux transnationaux, plaidoyer international, ainsi que coopération sectorielle dans des domaines variés comme l'économie, la culture, l'environnement et, de plus en plus, la sécurité.

À travers la littérature, l'émergence et la consolidation de la paradiplomatie sont liées à plusieurs dynamiques globales. D'abord, la mondialisation accentue la porosité des frontières nationales, rendant nécessaire la mobilisation d'acteurs situés à différents niveaux de gouvernance pour répondre à des enjeux transnationaux complexes. Ensuite, l'intégration régionale et les processus de décentralisation élargissent l'espace d'action des entités subétatiques, leur offrant de nouvelles occasions d'intervenir sur la scène internationale. Enfin, l'évolution des systèmes politiques internes, notamment la montée du régionalisme

et le renforcement des identités locales ou nationales, peut encourager certains gouvernements non souverains à revendiquer un rôle international plus affirmé.

Il importe ici de souligner les débats entourant le concept en tant que tel. La première mention de *paradiplomatie*, comme nous l'avons déjà évoqué, remonte à 1984, dans le résumé de l'article de Duchacek, bien que l'auteur lui-même préfère le terme micro-diplomatie, dans ses mots par manque de terminologie adéquate.⁴⁹ Vers la fin des années 1980, cependant, Duchacek, influencé par son collègue canadien Panayotis Soldatos, arrive à adopter le terme *paradiplomatie* pour se référer aux « activités parallèles à, souvent en coordination avec et en complément à, et parfois en conflit avec, la macrodiplomatie centre-centre ». ⁵⁰ Plus récemment, certains ont même proposé un classement d'intensité de la paradiplomatie, commençant par la paradiplomatie minimale, puis la majeure, puis la maximale, et enfin la proto-diplomatie : la paradiplomatie maximale est ici associée à la paradiplomatie identitaire que l'on retrouve au Québec, alors que la protodiplomatie, cherchant à préparer le terrain pour l'indépendance, est associée à la Flandre. ⁵¹ C'est ce type de classement que Stéphane Paquin, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP) privilégie dans son ouvrage *Paradiplomatie et relations internationales*, notant que la paradiplomatie peut être à la fois une menace et un soutien à la politique étrangère de l'État-nation.⁵²

Certains auteurs, méfiants à l'égard du terme *paradiplomatie*, proposent des alternatives terminologiques. John Kincaid, par exemple, suggère l'expression *diplomatie constituante* afin de répondre à l'ambiguïté associée au préfixe *para*, tandis que Brian Hocking préfère parler de diplomatie à paliers multiples.⁵³ Selon ce dernier, le terme *paradiplomatie* pourrait suggérer une diplomatie de second ordre, moins importante,⁵⁴ alors que sa propre terminologie vise à refléter l'intensification des liens entre les sphères

⁴⁹ Duchacek, supra note 8 à la page 13.

⁵⁰ Alexander S. Kuznetsov. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in International Affairs*, Abingdon, Routledge, 2015 28.

⁵¹ Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales : Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 101-103.

⁵² Ibidem 27.

⁵³ Ibidem 28-29.

⁵⁴ Brian Hocking, « Bridging Boundaries : Creating Linkages : Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments » (2006) 11 *WeltTrends* 39.

politiques régionales, étatiques et internationales.⁵⁵ Outre ces débats terminologiques, il faut également rappeler que la diplomatie n'est qu'une composante des politiques internationales des acteurs non souverains. Comme le précise en effet François LeDuc dans le *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, « la diplomatie ne constitue que l'une des voies de la politique étrangère, avec laquelle elle est souvent confondue. La politique étrangère est menée au moyen des grands instruments que sont la diplomatie, la défense, la politique commerciale, l'aide publique au développement et les techniques de projection et d'influence sur l'opinion étrangère ». ⁵⁶ C'est d'ailleurs pourquoi le Ministère des Relations internationales du Québec fait souvent référence à une politique de relations internationales, expression jugée plus englobante pour désigner l'ensemble de ses activités internationales.

Au-delà des débats terminologiques, une part importante de la littérature s'est attachée à expliquer les motivations qui sous-tendent l'action internationale des entités fédérées. Plusieurs approches peuvent être distinguées. D'abord, les analyses centrées sur le nationalisme minoritaire et l'autonomisation identitaire soutiennent que la paradiplomatie constitue un outil de reconnaissance symbolique et politique pour des nations sans État, comme le Québec, en leur permettant de projeter une identité distincte sur la scène internationale.⁵⁷ Dans cette perspective, l'action internationale sert autant à renforcer la cohésion interne qu'à légitimer des revendications politiques externes. Plusieurs auteurs privilégient des explications d'ordre économique et réputationnel, voyant dans la paradiplomatie un instrument de compétitivité territoriale, de diplomatie économique ou de positionnement stratégique dans un contexte de mondialisation accrue.⁵⁸ Enfin, une littérature plus institutionnaliste, que nous verrons plus loin dans ce travail, insiste sur les dynamiques bureaucratiques et administratives, soulignant le rôle des ministères sectoriels, des réseaux transgouvernementaux et des logiques organisationnelles dans l'expansion progressive de l'action internationale infraétatique.

Bien que ces approches permettent de comprendre pourquoi le Québec s'est engagé activement sur la scène internationale, elles rendent plus difficilement compte de son implication croissante dans des domaines traditionnellement associés à la haute politique, en particulier la sécurité internationale. C'est

⁵⁵ Ibidem 37.

⁵⁶ LeDuc, supra note 1 à la page 91.

⁵⁷ André Lecours, « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », (2002) 7:1 International Negotiation 93.

⁵⁸ Duchacek, supra note 8 à la page 5.

précisément à cette limite explicative que répond l'articulation proposée dans le présent travail entre la transformation structurelle de l'État et les processus de sécuritisation, qui permet d'analyser non seulement les motivations de l'action internationale québécoise, mais surtout les mécanismes par lesquels celle-ci devient possible, légitime et institutionnalisée dans des secteurs sensibles.

Il importe également de mentionner que, malgré les réserves terminologiques, le terme *paradiplomatie* demeure, selon Justin Massie et Marjolaine Lamontagne, le plus couramment employé dans la littérature. Il est ainsi devenu un terme « parapluie », regroupant une diversité de pratiques diplomatiques sans nécessairement mettre l'accent sur les aspects plus conflictuels du phénomène ». ⁵⁹ Cette prévalence explique le choix de privilégier le terme *paradiplomatie* dans le présent travail, tout en demeurant attentif aux nuances relevées par différents auteurs. Nous l'utiliserons ici pour désigner l'ensemble des activités internationales du Québec.

1.3.2 L'émergence du Québec comme acteur paradiplomatique et institutionnalisation

L'implication internationale du Québec ne se développe pas de manière spontanée, mais résulte d'une trajectoire historique façonnée par des considérations économiques, culturelles et identitaires. Dès la fin du 19^e siècle, le Québec manifeste un intérêt pour les relations extérieures, principalement à des fins commerciales. Comme nous l'avons déjà vu, le décret de 1882 instituant le tout premier poste de représentation à Paris visait avant tout à favoriser les relations économiques et à appuyer les entreprises québécoises dans leur développement international. Cette initiative précoce témoigne d'une volonté d'intégrer le Québec aux réseaux économiques mondiaux, tout en projetant son identité culturelle à l'étranger.

C'est toutefois à partir de la Révolution tranquille des années 1960 que la paradiplomatie québécoise prend véritablement forme. La modernisation de l'État québécois, conjuguée à une affirmation nationale croissante, mène à la création de structures institutionnelles dédiées aux affaires internationales. Le 13 avril 1967, l'Assemblée nationale adopte une loi créant le ministère des Affaires intergouvernementales, ⁶⁰

⁵⁹ Justin Massie et Marjolaine Lamontagne. *Paradiplomatie identitaire : nations minoritaires et politiques extérieures*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2019 6.

⁶⁰ *Loi modifiant la Loi du ministère des Affaires fédérales-provinciales et certaines lois connexes*, L.Q. 1967, c. 23.

précurseur de l'actuel ministère des Relations internationales, consacrant ainsi « les fondements juridiques, les motifs institutionnels et politiques et la légitimité des initiatives qui allaient inspirer l'action internationale du Québec jusqu'à aujourd'hui ». ⁶¹ Ces développements institutionnels marquent le passage d'une diplomatie ponctuelle à une politique internationale organisée et structurée.

Un jalon fondamental de l'affirmation internationale du Québec réside dans l'adoption de la doctrine Gérin-Lajoie au milieu des années 1960. Formulée pour la première fois en 1965 par le ministre Paul Gérin-Lajoie, ⁶² cette doctrine énonce le principe selon lequel le Québec dispose du droit d'étendre à l'international ses compétences constitutionnelles internes. En d'autres termes, toute compétence qui relève de la juridiction exclusive du Québec à l'intérieur de ses frontières – telles que l'éducation, la culture ou l'immigration – peut être exercée sur la scène internationale. Cette approche permet donc de justifier l'ouverture de représentations à l'étranger, la négociation d'ententes internationales sectorielles et la participation du Québec à diverses organisations internationales

Au fil des décennies, le Québec élargit ses champs d'action à l'international. Alors que les premières initiatives se concentraient sur les secteurs économique et culturel, la province diversifie progressivement ses interventions pour inclure des enjeux politiques et sociaux. Cette évolution s'accompagne d'une multiplication des représentations à l'étranger. L'institutionnalisation de la paradiplomatie québécoise repose également sur des cadres normatifs internes. La *Loi sur le ministère des Relations internationales* ⁶³ adoptée en 1974, puis révisée à plusieurs reprises, établit le fondement juridique des activités internationales du gouvernement du Québec. Cette loi reconnaît expressément la compétence du Québec pour conclure des ententes internationales dans ses champs de compétence constitutionnelle, tout en prévoyant des mécanismes de coordination avec le gouvernement fédéral lorsque nécessaire. Ce cadre législatif contribue à formaliser la diplomatie québécoise et à la doter d'une légitimité interne et externe.

Enfin, l'évolution de la paradiplomatie québécoise reflète aussi une adaptation stratégique aux transformations du système international. La mondialisation, la montée de la gouvernance multiniveau et

⁶¹ LeDuc, supra note 1 à la page 28.

⁶² Paul Gérin-Lajoie, *Allocution du ministre de l'Éducation devant le Corps consulaire de Montréal, Montréal, 12 avril 1965*, en ligne : Secrétariat du Québec aux relations canadiennes < https://www.sqrc.gouv.qc.ca/images/relations-canadiennes/quebec-fil-du-temps/23-a%20discours_gerin_lajoie.pdf?utm_source=chatgpt.com >

⁶³ *Loi sur le ministère des Relations internationales*, RLRQ c M-25.1. (1974)

la diversification des enjeux transnationaux créent de nouvelles opportunités pour les acteurs subétatiques. Le Québec réussit à tirer parti de ces dynamiques pour s'affirmer non seulement comme un acteur économique et culturel, mais aussi comme un interlocuteur pertinent dans des domaines plus sensibles, notamment en matière de sécurité internationale. Cette institutionnalisation progressive et l'élargissement des champs d'intervention constituent aujourd'hui les bases sur lesquelles s'appuie sa diplomatie contemporaine. Comme l'écrit Stéphane Paquin :

Les processus d'internationalisation du GATT à l'OMC et ceux d'intégration régionale (...) conduisent à une inévitable diversification de l'ordre du jour international (...). L'internationalisation et l'intégration régionale encouragent le développement d'une politique étrangère ainsi qu'un renforcement des relations intergouvernementales sur le plan subétatique, car l'inaction dans le domaine reviendrait à laisser le champ libre à l'État central.⁶⁴

⁶⁴ Stéphane Paquin, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? » (2005) 12 *Revue Internationale de politique comparée* 132-133.

CHAPITRE 2

LE QUÉBEC ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE : DISCOURS, ENJEUX ET MODALITÉS D'IMPLICATION

Après avoir retracé l'émergence et l'institutionnalisation de la paradiplomatie québécoise dans un contexte de transformations structurelles de l'État et de reconnaissance progressive des acteurs non souverains en relations internationales, il convient désormais d'examiner comment le Québec s'inscrit concrètement dans les enjeux de sécurité internationale. Ce deuxième chapitre introduira d'abord la théorie de la sécuritisation et le concept de sécurité internationale, qui permettent d'analyser les stratégies discursives et politiques mobilisées par le Québec pour justifier son implication dans des domaines traditionnellement considérés comme relevant de la compétence des États centraux. Ensuite, l'étude portera sur des cas spécifiques d'engagement du Québec face à différents types de menaces : les enjeux de guerre, de paix et de stabilité internationale; les enjeux de sécurité sanitaire et environnementale; et enfin, les enjeux liés à la cybersécurité. Cette analyse est nécessairement nuancée par les différentes ressources institutionnelles et matérielles qui conditionnent la portée concrète de l'action internationale du Québec.⁶⁵

2.1 La sécurité internationale et la sécuritisation : Une présentation

Pour comprendre les modalités par lesquelles le Québec s'engage dans la sphère sécuritaire internationale, il est essentiel de s'arrêter sur deux notions clés : la sécurité internationale et la sécuritisation. Alors que la sécurité internationale a connu une évolution conceptuelle marquée, passant d'une vision strictement étatique et militaire à une conception élargie intégrant des menaces transnationales et sociétales, la théorie de la sécuritisation permet d'analyser comment certains enjeux sont discursivement construits comme des priorités de sécurité. Cette section posera ainsi les bases conceptuelles nécessaires à l'analyse des stratégies québécoises d'implication dans les divers champs de la sécurité internationale.

⁶⁵ Voir Annexe B.

2.1.1 Les limites des explications alternatives de l'action sécuritaire infraétatique

Une première série d'analyses permet d'expliquer l'implication croissante des entités infraétatiques dans les affaires internationales par des dynamiques de concurrence territoriale et de positionnement stratégique. Dans des systèmes fédéraux ou décentralisés, les gouvernements infraétatiques peuvent être incités à accroître leur visibilité internationale afin de se distinguer de leurs homologues, d'attirer des ressources externes ou de consolider leur statut politique au sein de l'ordre interne.⁶⁶ Cette logique de compétition interprovinciale ou interrégionale a notamment été mobilisée pour expliquer le développement de réseaux de représentations à l'étranger, la multiplication des partenariats internationaux ou encore l'investissement dans des stratégies de diplomatie publique. Si cette approche met en lumière certaines incitations structurelles à l'internationalisation de l'action infraétatique, elle demeure toutefois largement descriptive et peine à expliquer pourquoi certains gouvernements d'États fédérés s'engagent spécifiquement dans des enjeux qualifiés de sécuritaires, plutôt que de se limiter à des domaines traditionnellement associés à la diplomatie économique, culturelle ou institutionnelle.

D'autres travaux soulignent que l'action internationale infraétatique répond avant tout à des impératifs de gestion des interdépendances transnationales. Dans cette perspective, la protection des chaînes d'approvisionnement, l'attraction des investissements étrangers, la sécurisation des échanges ou encore la gestion des risques environnementaux et sanitaires justifieraient une implication accrue des entités infraétatiques dans des dossiers transnationaux de plus en plus complexes.⁶⁷ Cette lecture, bien ancrée dans la littérature sur la paradiplomatie, permet de comprendre pourquoi des gouvernements d'États fédérés cherchent à intervenir au-delà de leurs frontières dans des domaines touchant directement leurs compétences internes. Toutefois, si ces analyses rendent compte des motivations économiques et sectorielles de l'action internationale paradiplomatique, elles tendent à naturaliser l'élargissement du champ de la sécurité, sans interroger les processus politiques et discursifs par lesquels certains enjeux sont progressivement construits comme relevant de la sécurité internationale, plutôt que comme de simples problèmes de gouvernance ou de coopération économique.

⁶⁶ David Crikemans, « Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective : Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders » (2010) 5:1-2 *The Hague Journal of Diplomacy* 37.

⁶⁷ Stéphane Paquin, « Les actions extérieures des entités subétatiques : Quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? » (2005) 12:2 *Revue internationale de politique comparée* 132.

Enfin, une troisième famille d'explications met l'accent sur les dynamiques bureaucratiques et organisationnelles afin d'expliquer l'expansion de l'action internationale infraétatique, en soulignant le rôle des ministères sectoriels, des agences publiques et des réseaux administratifs dans la structuration progressive de cette action.⁶⁸ Ces analyses, qui insistent sur les logiques d'autonomisation institutionnelle, de professionnalisation de l'action publique et de gouvernance multiniveau, présentent un intérêt particulier pour l'étude de l'implication infraétatique dans les enjeux de sécurité non traditionnelle. Dans le présent travail, cette littérature ne sera toutefois pas mobilisée comme une explication alternative au sens strict, dans la mesure où elle rejoint davantage l'approche retenue, notamment ce qu'elle met en lumière les transformations contemporaines de l'autorité étatique et les mécanismes de normalisation de nouvelles pratiques de sécurité. Elle sera plutôt abordée ultérieurement dans une perspective nuancée, en articulation avec les théories de la transformation de l'État et de la sécuritisation, afin d'en souligner à la fois les apports explicatifs et les limites analytiques.

Les limites mises en évidence par ces approches invitent dès lors à déplacer l'analyse des seules motivations ou capacités matérielles vers les processus par lesquels certains enjeux sont construits, interprétés et institutionnalisés comme relevant de la sécurité. C'est précisément à cette question que répond la théorie de la sécuritisation, en proposant un cadre analytique permettant d'examiner les mécanismes discursifs, juridiques et politiques à travers lesquels des problèmes initialement sectoriels ou techniques acquièrent une signification sécuritaire.

2.1.2 Sécuritisation : Définitions et débats dans la littérature

Depuis la fin de la guerre froide, la notion de sécurité en droit international et en relations internationales a connu un élargissement et un approfondissement significatifs. Longtemps centrée sur la protection militaire de l'État face à des menaces extérieures, la sécurité est aujourd'hui comprise comme un concept fluide, intersubjectif et multidimensionnel, en constante redéfinition. Selon le *Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, cette évolution s'incarne notamment dans les travaux de l'École de Copenhague, qui ont contribué à façonner une compréhension de la sécurité comme l'absence de menaces existentielles, non seulement pour les États, mais aussi pour d'autres acteurs de sécurité, y

⁶⁸ Shahar Hameiri et Lee Jones, « The Politics and Governance of Non-Traditional Security » (2013) 57:3 *International Studies Quarterly* 467.

compris les peuples et les individus.⁶⁹ Cette évolution conceptuelle est également reflétée dans les déclarations du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui, dès le sommet de janvier 1992, affirmait que « l'absence de guerre et de conflits militaires entre États ne garantit pas à elle seule la paix et la sécurité internationales » et reconnaissait que « des sources non militaires d'instabilité dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique sont devenues des menaces à la paix et à la sécurité ».⁷⁰ Plus récemment, le rapport annuel du Conseil de sécurité en 2021 fait état de discussions élargies sur des questions de sécurité non traditionnelle comme la cybersécurité, la pandémie, le climat et les inégalités.⁷¹

Dans ce contexte théorique renouvelé, la théorie de sécuritisation, développée par l'École de Copenhague, offre un cadre analytique central. Elle propose d'envisager la sécurité non comme un état objectif, mais comme le produit d'un acte discursif performatif : un enjeu devient une question de sécurité lorsqu'il est présenté publiquement comme une menace existentielle, justifiant alors des mesures exceptionnelles. Une sécuritisation réussie implique à la fois la désignation de la menace et l'acceptation sociale du recours à des moyens extraordinaires.⁷² Toutefois, cette conception a fait l'objet de critiques importantes, dont de la part de Lee Jones et Shahar Hameiri, qui reprochent à l'approche de Copenhague de se concentrer uniquement sur le moment discursif de la désignation de la menace, sans analyse de ce qui se passe ensuite. Selon eux, la sécuritisation ne débouche pas nécessairement sur des mesures extraordinaires ou une suspension des règles ordinaires. Au contraire, elle s'inscrit souvent dans une logique de gouvernance routinière, technocratique et préventive, mobilisant des dispositifs déjà existants. La gestion des menaces dites non traditionnelles (comme les pandémies, le blanchiment d'argent ou les changements climatiques) s'effectue ainsi à travers des réseaux multiacteurs – publics, privés, locaux et internationaux – et non uniquement par des États agissant de manière souveraine ou militaire.⁷³

Ce que Jones et Hameiri proposent, c'est de voir la sécuritisation plutôt comme un vecteur de gouvernance routinière : plutôt que d'impliquer une rupture, elle prolonge et réarticule les formes de gouvernance

⁶⁹ Robin Geiss et Nils Melzer dir., *The Oxford handbook of the international law of global security*, Oxford University Press, Oxford, 2021 21.

⁷⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Note du président du Conseil de Sécurité, S/23500**, 11 février 1992 3.

⁷¹ *Rapport du Conseil de sécurité pour 2021*, AGNU, 76e sess, Supplément no 2, Doc off NU, UN Doc A/76/2* (2021) aux pp. 160-165.

⁷² Geiss et Melzer, supra note 69 à la page 39.

⁷³ Lee Jones et Shahar Hameiri, *Governing Borderless Threats: Non-Traditional Security and the Politics of State Transformation*, Cambridge University Press, 2015 22-23.

existantes. Cela peut inclure une surveillance accrue, des partenariats public-privé, une coordination interministérielle renforcée, ou encore des régulations financières et administratives plus strictes.⁷⁴ Ces dynamiques transforment les rapports de pouvoir et les structures décisionnelles au sein de l'appareil étatique, en redistribuant l'autorité entre agences, en déléguant certaines fonctions à des acteurs privés ou supranationaux, et en multipliant les mécanismes de coordination horizontale et verticale.⁷⁵

Dans cette perspective, Thierry Balzacq propose une relecture de la théorie de la sécuritisation en l'inscrivant dans une analytique du gouvernement, inspirée de Foucault et de la sociologie politique. Plutôt que de se limiter à l'identification d'un discours dramatique accepté par une audience (comme dans l'approche classique de l'École de Copenhague), Balzacq insiste sur l'articulation entre discours et pratiques dans les rationalités de gouvernement. Ce cadre permet d'analyser comment des instruments – politiques, institutionnels ou technologiques – rendent visibles certains enjeux comme des problèmes de sécurité, sans nécessairement invoquer un état d'exception.⁷⁶ La sécuritisation devient ainsi un mode de gestion des risques fondé sur la légitimation institutionnelle, l'expertise, et l'utilisation de dispositifs concrets.

Ces perspectives critiques convergent pour montrer que la sécuritisation contemporaine n'implique pas nécessairement l'état d'exception ou la militarisation, mais qu'elle peut renforcer les capacités de gouvernance, adapter les normes existantes et transformer la répartition des pouvoirs au sein des institutions. Cette approche trouve une résonance particulière dans le cas québécois. Comme l'ont documenté Morin et Poliquin, le gouvernement du Québec a progressivement intégré les enjeux de sécurité à son action internationale, notamment à travers la coopération policière, la gestion transfrontalière des risques et la participation à des réseaux multilatéraux comme la Mission de stabilisation des Nations Unies en Haïti et Francopol.⁷⁷ Il ne s'agit pas d'un virage autoritaire, mais d'une intégration de logiques sécuritaires dans des pratiques de gouvernance ordinaires. Cette tendance s'inscrit dans une transformation plus large des conceptions de la sécurité, que David et Racicot analysent dans le

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem à la page 58.

⁷⁶ Thierry Balzacq, « Securitization : Understanding the Analytics of Government » dans Raphael Bossong et Mark Rhinard dir. *Theorizing Internal Security in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016 aux pp 58-59.

⁷⁷ David Morin et Myriam Poliquin, « Un discours suivi d'effet ? La sécurité dans les relations internationales du Québec » (2016) 29 *Revue québécoise de droit international* 109-111.

contexte d'un potentiel Québec souverain : face à la disparition des menaces militaires traditionnelles,⁷⁸ ils plaident pour une approche fondée sur l'innovation technologique, la coopération internationale et la résilience civique, plutôt que sur la construction d'un appareil militaire classique.⁷⁹

Enfin, le *Oxford Handbook* rappelle que même au sein des institutions internationales, la sécuritisation est loin d'être absolue : elle est contrainte par les mandats juridiques des organisations, par leurs ressources limitées et par le respect impératif du droit international.⁸⁰ Ces freins montrent que la sécuritisation ne suspend pas nécessairement l'ordre juridique, mais peut au contraire renforcer les capacités de gouvernance institutionnelle ou inciter à des ajustements normatifs. Dans ce cadre, la sécuritisation contemporaine apparaît moins comme une logique d'exception que comme un mécanisme de gouvernementalité, structurant des réponses collectives face à l'incertitude.

Ces évolutions théoriques concernant la sécuritisation prennent tout leur sens lorsqu'elles sont mises en relation avec les transformations structurelles de l'État moderne, déjà abordées précédemment. La fragmentation, la décentralisation et l'internationalisation de l'autorité publique – telles que décrites par Shaw et Jones – redéfinissent les contours de l'action étatique et ouvrent la voie à une pluralité d'acteurs, y compris subétatiques, même dans les domaines traditionnellement réservés à des États souverains. Dans ce contexte, la sécuritisation ne doit pas être pensée isolément, mais bien comme un outil discursif et institutionnel permettant à ces acteurs de légitimer leur engagement international, en particulier dans des champs non militaires tels que la cybersécurité, la santé publique ou les enjeux climatiques. Le socle théorique mobilisé ici repose donc sur l'articulation entre ces deux cadres : d'une part, la transformation de l'État en un ensemble polycentrique, perméable aux dynamiques transnationales, et d'autre part, la sécuritisation comme mode de gouvernance ordinaire, permettant de structurer l'action publique face à l'incertitude, sans nécessairement recourir à des mesures d'exception. Cette double lecture permet de mieux comprendre comment le Québec, en tant qu'acteur subétatique, parvient à justifier et renforcer

⁷⁸ Note : Cette affirmation, formulée par les auteurs dans le contexte de l'après-guerre froide, doit aujourd'hui être relativisée à la lumière du retour de conflits interétatiques d'envergure, comme l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, qui a ravivé l'attention portée aux menaces militaires conventionnelles dans plusieurs régions du monde.

⁷⁹ Charles-Philippe David et Jean-Philippe Racicot, « La défense d'un Québec souverain : ses pièges et ses possibilités » (2001), Produite dans le cadre des travaux de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté de 1992, Mise à jour et compléments de 2001, 15.

⁸⁰ Geiss et Melzer, *supra* note 69 aux pp 52-53.

son implication internationale dans des domaines liés à la sécurité globale, en mobilisant des registres partagés de vulnérabilité, de coopération et de résilience.

2.1.3 Sécurité internationale : Définition, contours et plan d'analyse

La compréhension contemporaine de la sécurité internationale s'est sensiblement complexifiée depuis la fin de la guerre froide. Loin de se limiter à la défense militaire des États contre des menaces extérieures, elle désigne désormais un ensemble élargi d'enjeux – souvent transnationaux – qui compromettent le bien-être des populations, la stabilité régionale et l'ordre global. Selon le *Oxford Handbook*, la sécurité internationale peut être entendue comme « l'absence de menaces contre les États, les groupes et les individus », et implique l'élaboration de mesures – militaires ou non – pour empêcher la matérialisation de telles menaces.⁸¹ Cette acception large englobe aussi bien les conflits armés que la criminalité transnationale, les pandémies, les catastrophes écologiques ou encore les cyberattaques.

Ce glissement conceptuel a aussi une dimension normative. Loin de se limiter à la stricte défense des souverainetés, la sécurité internationale s'est élargie pour inclure des impératifs de prévention, de protection des civils, de consolidation de la paix, ou encore de résilience face aux risques systémiques. Cette évolution implique que la sécurité est désormais co-produite par une multiplicité d'acteurs (États, organisations internationales, gouvernements non souverains, entreprises, ONG, etc.) à travers des formes de gouvernance hybrides,⁸² souvent éloignées de la logique des mesures exceptionnelles traditionnellement associées à la sécuritisation (ex : centralisation du processus décisionnel, suspension de droits fondamentaux, mesures d'urgence, interventions et/ou opérations militaires unilatérales, etc.). Ce constat, en ligne avec l'approche développée par Lee Jones et Shahar Hameiri, oriente l'analyse qui suit.

Par ailleurs, l'Agenda 2030 s'inscrit également dans cette évolution, marquée par une attention accrue aux liens entre développement, paix et sécurité. Comme le souligne François Roch, l'adoption de cet agenda traduit une stratégie globale et intégrée, dans laquelle le développement durable devient une

⁸¹ Ibidem à la page 19.

⁸² Ibidem aux pp 54-55.

problématique centrale ayant un effet structurant sur l'action des Nations Unies.⁸³ Sans constituer à lui seul un cadre de sécurité internationale au sens strict, l'Agenda 2030 pourrait contribuer donc à élargir les référents à partir desquels sont appréhendés certains enjeux internationaux, notamment dans des domaines connexes à la paix et à la stabilité.

Dans cette perspective, le présent chapitre examine les modalités d'implication du Québec dans différents champs contemporains de la sécurité internationale. Trois domaines sont retenus pour illustrer cette participation :

1. Le Québec face aux enjeux de guerre, de paix et de stabilité internationale, où seront examinées des formes de contribution à la paix ou à la gestion de crise, hors du cadre strictement militaire ou diplomatique formel.
2. Les enjeux de sécurité sanitaire et environnementale, qui s'intéressent aux coopérations internationales du Québec en matière de santé publique et de lutte contre les effets des changements climatiques.
3. Le Québec et la cybersécurité, domaine émergent et hautement transnational, dans lequel les entités fédérées jouent un rôle croissant.

En l'espèce, deux précisions s'imposent. D'abord, cette typologie n'est pas exhaustive : la sécurité publique, bien qu'elle constitue un champ majeur de l'action internationale du Québec – notamment en matière de coopération policière, de lutte contre le crime organisé ou de participation à des réseaux comme Francopol -, ne fera pas l'objet d'une analyse approfondie ici. Cette décision s'explique par l'abondance des travaux existants sur le sujet (voir notamment Morin & Poliquin, 2016; Dunton, 2014; Champion, 2024), qui ont déjà largement documenté les mécanismes, les partenariats et les résultats liés à l'action du Québec dans ce domaine. Ensuite, même à l'intérieur des domaines retenus, certains aspects ne seront pas traités en détail. Ainsi, les prises de position publiques des dirigeants québécois à l'égard des conflits internationaux – comme ce fut le cas lors de la guerre en Irak (2003), de l'intervention en Libye (2011) ou des opérations contre Daesh – ne seront pas analysées ici. Ces objets ont déjà été couverts de manière approfondie dans la littérature, notamment par Massie et Lamontagne. L'analyse se concentrera

⁸³ François Roch, « Des objectifs du millénaire pour le développement durable à l'Agenda 2030 », (2021) Hors-série décembre 2021, Revue québécoise de droit international 95-97.

plutôt sur les modalités institutionnelles, juridiques et opérationnelles de l'implication québécoise, en lien avec les processus de gouvernance de la sécurité.

Cette approche vise donc à documenter non pas des discours politiques ou des prises de position symboliques, mais des formes concrètes de participation du Québec à la gouvernance de la sécurité internationale, dans des champs où son action est significative, distinctive et relativement peu étudiée. Il s'agira de montrer que, loin d'être marginal, le Québec s'est progressivement inséré dans des mécanismes multilatéraux, techniques ou normatifs, lui permettant de contribuer – à son échelle – à la sécurité au-delà de ses frontières.

2.2 Le Québec face aux enjeux de guerre, de paix et de stabilité internationale

Dans cette optique, la section suivante porte sur l'implication du Québec dans les enjeux de guerre, de paix et de stabilité internationale, à travers trois axes complémentaires. Sans faire une recension des prises de position politiques du Québec sur des conflits internationaux – déjà bien analysées dans la littérature, l'attention portera ici sur les formes concrètes d'implication de l'État québécois en matière de consolidation de la paix et de diplomatie préventive, ainsi que sur sa participation à des forums internationaux liés à la prévention des conflits. À ces éléments s'ajoute une analyse des discours produits par le Québec dans ce domaine, afin de mieux comprendre la manière dont il construit sa légitimité et sa vision de la sécurité internationale.

2.2.1 Évaluation des engagements québécois en matière de consolidation de la paix et de diplomatie préventive

Bien que le Québec ne dispose pas d'une compétence formelle en matière de politique étrangère ou de défense, il s'est doté d'une capacité d'action internationale lui permettant de contribuer à des initiatives de consolidation de la paix et de diplomatie préventive dans des contextes de crise. À travers l'action de son ministère des Relations internationales et de la Francophonie, il appuie des projets ciblés dans des pays fragilisés par des conflits ou des catastrophes, souvent dans une logique de coopération institutionnelle, de renforcement de l'État de droit et de solidarité internationale.

Le cas d'Haïti constitue un exemple emblématique de cet engagement. Dès le tremblement de terre de 2010, le gouvernement du Québec s'est fortement mobilisé pour soutenir la réponse humanitaire, le regroupement familial des membres de la diaspora haïtienne, ainsi que la reconstruction. Cette aide a pris la forme d'un soutien logistique, d'une assistance au développement institutionnel (notamment par le biais d'ONG québécoises partenaires) et d'un appui aux services policières. Le Québec a également participé à plusieurs missions internationales, dont la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH),⁸⁴ en y déployant des agents de la Sûreté du Québec dans le cadre d'initiatives de stabilisation et sécurisation du pays, de professionnalisation des forces armées haïtiennes et de mise en place d'un service de police indépendant.⁸⁵ Cette participation illustre le rôle que peut jouer une entité fédérée dans la consolidation de la paix, en complémentarité avec les efforts fédéraux. Plus récemment, cette implication s'est prolongée dans le cadre du *Plan de soutien 2023-2026 – Engagé en faveur d'Haïti*, qui met de l'avant l'expertise québécoise en matière de gouvernance démocratique, de justice et de sécurité. Ce plan prévoit notamment la mobilisation d'experts québécois pour appuyer des programmes de renforcement institutionnel coordonnés par des organisations internationales, confirmant ainsi l'engagement soutenu du Québec dans les efforts de stabilisation et de développement démocratique du pays.⁸⁶

Ailleurs, le Québec a aussi exprimé un soutien actif à l'Ukraine, notamment à la suite de l'invasion russe en 2022. En plus de contributions financières à la Croix-Rouge et à divers fonds humanitaires, le gouvernement du Québec a mis en place des mesures d'accueil accéléré pour les ressortissants ukrainiens, facilité leur intégration (accès à la santé, éducation, emploi), et soutenu des partenariats de coopération

⁸⁴ Note : La MINUSTAH a été l'objet de vives critiques, notamment pour son rôle dans la répression de manifestations, pour des cas d'abus sexuels commis par des Casques bleus, ainsi que pour l'introduction du choléra en 2010, qui a causé des milliers de morts en Haïti. Voir, entre autres, Mark Schuller, *Humanitarian Aftershocks in Haiti*, New Brunswick, Rutgers University Press, 2016.

⁸⁵ Sûreté du Québec, « Commémoration du tremblement de terre en Haïti », 14 janvier 2025, en ligne : *Sûreté du Québec* < <https://www.sq.gouv.qc.ca/nouvelles/commemoration-du-tremblement-de-terre-en-haiti/> >

⁸⁶ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Plan de soutien 2023-2026 – Engagé en faveur d'Haïti*, Québec, Gouvernement du Québec, 2023, 10-12 en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/plans-soutien/PL-plan-soutien-Haiti-27-oct-2023-MRIF.pdf> >

avec des collectivités ukrainiennes.⁸⁷ Bien qu'il s'agisse d'une réponse civile et humanitaire, cette action s'inscrit pleinement dans une logique de diplomatie préventive et de solidarité avec un pays en guerre.

Un autre aspect significatif de l'engagement du Québec en matière de paix et de sécurité internationale réside dans la participation d'organismes publics québécois à des missions à l'étranger, notamment la Sûreté du Québec et le Directeur général des élections du Québec. Ces entités ont été impliquées dans divers mandats à caractère sécuritaire et démocratique, souvent dans le cadre de partenariats avec des instances fédérales canadiennes ou des organisations internationales. Des agents de la Sûreté du Québec ont ainsi été déployés dans plusieurs zones de post-conflit et de violence armée – en Haïti, comme nous l'avons déjà mentionné, mais aussi en Côte d'Ivoire ou encore en République démocratique du Congo – afin de contribuer à des opérations de maintien de la paix, à la formation de corps policiers locaux, ou à des projets de réforme du secteur de la justice pénale.⁸⁸ Parallèlement, le Directeur général des Élections du Québec a été sollicité dans des processus de transition démocratique à l'international, par exemple au Bénin, au Maroc, au Mexique et au Gabon, en apportant une expertise en matière de gouvernance électorale.⁸⁹ Bien que ces initiatives s'inscrivent dans des orientations stratégiques nationales et s'opèrent dans le cadre de missions encadrées par la Gendarmerie royale du Canada ou les Nations Unies, elles témoignent de la capacité d'institutions publiques québécoises à agir comme des acteurs crédibles de stabilisation post-conflit et de renforcement institutionnel sur la scène internationale.

⁸⁷ Québec, Cabinet du premier ministre, « Un an après le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le Québec exprime toute sa solidarité au peuple ukrainien », 24 février 2023, en ligne : Quebec.ca < <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/un-an-apres-le-debut-de-linvasion-de-lukraine-par-la-russie-le-quebec-exprime-toute-sa-solidarite-au-peuple-ukrainien-45962> >

⁸⁸ Sûreté du Québec, *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, 2011, 97 en ligne : < <https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/rapport-annuel-de-gestion-2010-2011.pdf> >

⁸⁹ Québec, Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission des institutions : Étude des crédits du ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (2) : volet Relations internationales*, 40^e législature, 1^{re} session, vol 43, no 18 (18 février 2013) à la page 2.

Enfin, le Québec a soutenu divers projets de coopération dans des contextes sensibles – du Honduras⁹⁰ au Maroc,⁹¹ en passant par la Colombie⁹² et la Tunisie⁹³ – visant le renforcement des droits humains, la gouvernance démocratique ou encore la prévention de conflits. Ces initiatives, souvent réalisées en partenariat avec des réseaux francophones ou soutenues par des programmes comme Québec sans frontières et le Fonds d'investissement solidaire, s'inscrivent dans les grandes orientations des stratégies territoriales du gouvernement québécois, notamment pour l'Afrique⁹⁴ et l'Amérique latine.⁹⁵ À travers l'expertise mobilisée en matière de justice, d'administration publique, d'éducation ou de développement durable, le Québec cherche à favoriser la résilience des sociétés fragilisées tout en affirmant sa capacité d'agir à l'international, malgré ses limites constitutionnelles.

Ainsi, sans recourir aux outils militaires ou diplomatiques traditionnels, le Québec s'est taillé une place dans les efforts de paix et de stabilisation à travers des interventions civiles, policières, humanitaires et

⁹⁰ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Nouveau Québec sans frontières : Aperçu des projets 2021-2024*, Québec, Gouvernement du Québec, 2023, 30 en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/solidarite-internationale/TAB-tableau-aperçu-projets-NQSF-2021-2024-MRIF.pdf> >

« **Résumé** – Renforcement des communautés vulnérables dans la défense du territoire et des droits humains et environnementaux ainsi que dans leur lutte pour construire des sociétés basées sur la paix, la réconciliation et la justice sociale et environnementale. »

⁹¹ Ibidem à la page 12.

« **Résumé** – Autonomisation des individus et des groupes victimes de discrimination, d'exclusion et d'autres formes de violations des droits humains afin qu'ils puissent lutter contre les inégalités et la discrimination, agir pour protéger et faire respecter leurs droits. »

⁹² Ibidem à la page 23.

« **Résumé** – Renforcement des communautés vulnérables dans la défense du territoire et des droits humains et environnementaux ainsi que dans leur lutte pour construire des sociétés basées sur la paix, la réconciliation et la justice sociale et environnementale. »

⁹³ Ibidem à la page 20.

« **Résumé** – Autonomisation des individus et des groupes victimes de discrimination, d'exclusion et d'autres formes de violations des droits humains afin qu'ils puissent lutter contre les inégalités et la discrimination, agir pour protéger et faire respecter leurs droits. »

⁹⁴ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Cap sur la relance : une action concertée et durable sur le continent africain – Stratégie territoriale pour l'Afrique*, Québec, Gouvernement du Québec, 2021, en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/strategies-territoriales/STR-Strategie-Afrique-Long-FR-8dec21-MRIF.pdf> >

⁹⁵ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Cap sur la relance : Amérique latine et Antilles, des marchés d'avenir, à proximité – Stratégie territoriale pour l'Amérique latine et les Antilles*, Québec, Gouvernement du Québec, 2022, en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/strategies-territoriales/STR-Strategie-Amerique-latine-Long-FR-Fev-2022-MRIF.pdf> >

institutionnelles. Cette approche différenciée, ancrée dans la coopération et la complémentarité, lui permet de participer de manière crédible à des initiatives de prévention et de consolidation de la paix, notamment dans les régions avec lesquelles il entretient des affinités linguistiques, culturelles ou migratoires.

2.2.2 Implication du Québec en matière de prévention de conflits dans des forums internationaux

Au-delà de ses actions bilatérales ou ciblées dans des pays en crise, le Québec mobilise également les forums multilatéraux auxquels il a accès pour promouvoir la paix, la prévention de conflits et le respect des droits humains. Ces espaces permettent à la province de contourner les limites de son statut constitutionnel en matière de relations internationales, en misant sur la coopération institutionnelle, culturelle et linguistique pour faire valoir sa vision de la sécurité mondiale. Parmi ces forums, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) constitue un levier politique et diplomatique fondamental pour le Québec, tant pour son rayonnement international que pour l'affirmation de ses valeurs.

Membre à part entière de l'OIF depuis 2005, le Québec (Canada-Québec) y joue un rôle actif, notamment lors des Sommets de la Francophonie où le premier ministre intervient auprès des chefs d'État et de gouvernement des 87 membres et observateurs. Le Québec s'appuie également sur les groupes d'ambassadeurs francophones et autres concertations parallèles aux grandes conférences internationales pour promouvoir ses positions, y compris en matière de sécurité humaine.⁹⁶ Il a ainsi contribué à l'adoption de la *Déclaration de Saint-Boniface* (2006),⁹⁷ qui reconnaît l'importance de la médiation, de l'observation électorale, du renforcement institutionnel et de la participation des femmes aux processus de paix.

En cohérence avec cette posture, plusieurs institutions québécoises jouent un rôle particulièrement actif au sein de réseaux institutionnels de la Francophonie, notamment l'Assemblée nationale, la Commission

⁹⁶ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *La Vision internationale du Québec – Le Québec : fier et en affaires partout dans le monde!*, Québec, Gouvernement du Québec, 2019 38.

⁹⁷ Québec, Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission des institutions : Étude des crédits du ministère des Relations internationales*, 37^e législature, 2^e session, vol 39, no 9 (9 mai 2006) à la page 5.

d'accès à l'information, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Directeur général des élections, le Directeur des poursuites criminelles et pénales, la Sûreté du Québec, l'École nationale de police du Québec, le Protecteur du citoyen, et le Conseil de la magistrature.⁹⁸ Deux exemples sont particulièrement pertinents ici : la participation d'Élections Québec au Réseau des compétences électorales francophones, et celle de la Sûreté du Québec et de l'École nationale de police au sein de Francopol. Dans le premier cas, la participation repose sur l'article 485 de la *Loi électorale du Québec*, qui autorise le Directeur général des élections, avec l'aval du gouvernement, à offrir son aide à d'autres pays ou organisations internationales en matière électorale.⁹⁹ Sa *Politique de coopération internationale* (2008) affirme cette volonté de partager son savoir-faire pour faire progresser la démocratie.¹⁰⁰ Élections Québec participe ainsi à des missions et forums de la Francophonie, collabore avec le Centre Pearson pour la formation en maintien de la paix, et intervient dans des activités de coopération de l'Assemblée nationale, contribuant au rayonnement de l'expertise québécoise en gouvernance électorale.¹⁰¹ Dans le second cas, le Réseau international francophone de formation policière, ou Francopol, a été fondé d'ailleurs à l'initiative de la SQ en partenariat avec la Police nationale française et l'École nationale de police du Québec, et le secrétariat général du Réseau se situe à Montréal, ce qui reflète le leadership québécois dans la professionnalisation des forces de l'ordre dans l'espace francophone.¹⁰²

Ainsi, la participation du Québec aux forums internationaux révèle une stratégie de diplomatie normative axée sur la prévention, le renforcement des institutions et la promotion des droits humains. En mobilisant son expertise institutionnelle dans des domaines comme l'administration publique, la justice ou les processus électoraux, le Québec s'inscrit dans une lecture élargie de la sécurité internationale, centrée sur la coopération technique, la gouvernance décentralisée et la diffusion de normes démocratiques au sein de réseaux transnationaux.

⁹⁸ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *La Politique internationale du Québec – Le Québec dans le monde : S'investir, agir, prospérer*, Québec, Gouvernement du Québec, 2017, 51.

⁹⁹ *Loi électorale*, RLRQ c E-3.3 (1992), art 485, al. 4.

¹⁰⁰ Québec, Le Directeur Général des Élections du Québec, *Politique de coopération internationale*, Québec, Gouvernement du Québec, 2008, 5.

¹⁰¹ Ibidem à la page 27.

¹⁰² Sûreté du Québec, « Relations internationales et missions de paix » (2020), en ligne : Patrimoine de la Sûreté du Québec < <https://www.patrimoine.sq.gouv.qc.ca/Sujet/Relations-internationales-et-missions-de-paix-004> >.

2.2.3 Analyse des discours

L'engagement du Québec en matière de paix et de diplomatie préventive s'accompagne d'une production discursive, bien que variable qu'il convient d'examiner comme un possible vecteur de légitimation de son action internationale dans le domaine. Ne disposant pas de compétences formelles en politique étrangère, le gouvernement québécois s'appuie sur des registres discursifs stratégiques lui permettant d'inscrire son action internationale dans les enjeux globaux de sécurité. Ces discours doivent donc être appréhendés à la fois comme des formes de participation symbolique à un espace diplomatique élargi – rendu possible par la fragmentation et l'internationalisation de l'État – et comme des actes de sécuritisation modérée au sens de Jones et Hameiri, c'est-à-dire intégrés à des logiques de gouvernance routinière plutôt qu'à des logiques d'exception.

D'abord, le discours prononcé par Jean Charest au Sommet de la Francophonie de 2004 constitue une première illustration de cette stratégie discursive. Ancré dans une logique normative, il insiste sur la responsabilité collective des États membres de la Francophonie dans la promotion de la paix, de l'État de droit et du dialogue démocratique. En invoquant la *Déclaration de Bamako* et en soulignant le rôle de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Charest inscrit le Québec dans un espace normatif transnational, valorisant sa compétence en médiation, en coopération institutionnelle et en renforcement des capacités.¹⁰³ Bien que dépourvu d'un registre dramatique ou alarmiste, ce discours opère une sécuritisation douce, dans laquelle l'ordre juridique et les mécanismes multilatéraux deviennent les piliers d'une gouvernance de la stabilité. Il illustre aussi, d'un point de vue étatique, l'usage par un acteur subétatique des ressources symboliques du droit et de la diplomatie parlementaire pour légitimer son rôle international.

Le discours de la ministre Martine Biron, prononcé au CORIM en mars 2024, offre un contraste révélateur. Bien que centré sur l'élargissement du réseau diplomatique québécois, il introduit un vocabulaire plus géopolitique. Les expressions comme « contexte international en mutation », « guerres qui redessinent l'ordre mondial » ou « rééquilibre stratégique » marquent une prise en compte explicite des dynamiques

¹⁰³ Organisation internationale de la Francophonie, *Actes de la Xe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, Ouagadougou (Burkina Faso), 26-27 novembre 2004 à la page 255, en ligne : Francophonie.org < https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-10/actes_som_x_2004.pdf >

de puissance et d'instabilité globale.¹⁰⁴ Pour autant, il ne s'agit pas d'une rhétorique sécuritaire au sens classique. Aucun ennemi n'est désigné, aucune menace directe n'est invoquée. Au contraire, ces références servent à justifier des réformes internes, telles que l'augmentation des effectifs du ministère, l'ouverture de nouvelles représentations à l'étranger et une meilleure coordination interinstitutionnelle. Ce discours s'inscrit ainsi dans une logique de sécuritisation routinière, où la référence à l'incertitude globale agit comme levier de réorganisation administrative. Il illustre la manière dont un acteur subétatique peut mobiliser des éléments du langage sécuritaire sans revendiquer une action souveraine, mais en se positionnant comme un gestionnaire efficace de risques internationaux perçus.

Enfin, le discours de Jean Charest au Sommet de la Francophonie de 2006 prolonge cette tendance. Il articule les priorités politiques de la Francophonie en matière de paix, de démocratie et de sécurité humaine avec l'engagement international du Québec. En valorisant les cadres normatifs existants – notamment la *Déclaration de Bucarest* et la Conférence ministérielle de Saint-Boniface – Charest présente le Québec comme un acteur engagé dans une gouvernance multilatérale des enjeux de sécurité.¹⁰⁵ Cette gouvernance ne repose ni sur la puissance coercitive ni sur l'urgence, mais sur la médiation, le dialogue et l'institutionnalisation. Cette posture illustre à nouveau une sécuritisation modérée, où l'acteur paradiplomatique intervient dans la régulation des risques globaux par le biais d'outils normatifs, de partenariats intergouvernementaux et de forums multilatéraux.

Ces discours révèlent ainsi une configuration particulière de l'action internationale québécoise. Dans un contexte de transformation étatique, le Québec occupe des niches d'influence dans les espaces de gouvernance globale, notamment par le biais d'institutions comme la Francophonie, où la reconnaissance des entités fédérées est plus souple. La sécuritisation, dans ce cas, ne prend pas la forme d'une dramatisation des menaces, mais sert à structurer une légitimation de l'intervention québécoise dans des domaines traditionnellement réservés aux États souverains. Le langage de la stabilité, de la démocratie et de la coopération devient un vecteur discursif qui permet au Québec de renforcer sa crédibilité internationale tout en respectant les balises de la constitution canadienne.

¹⁰⁴ Cabinet de la ministre des Relations internationales et de la Francophonie, supra note 4.

¹⁰⁵ Organisation internationale de la Francophonie, *Actes de la XIe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, Bucarest (Roumanie), 28-29 septembre 2006 aux pp 233-234, en ligne : Francophonie.org < https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-10/actes_som_xi_2006.pdf >

En somme, ces discours démontrent comment un acteur paradiplomatique peut, dans un contexte de gouvernance fragmentée et transnationale, mobiliser une rhétorique de la sécurité – sans recourir à l'état d'exception – pour justifier son engagement international. Cette dynamique s'aligne avec l'idée que la sécuritisation contemporaine est moins une rupture dramatique qu'un processus de gouvernementalité, au croisement du symbolique, du normatif et du technocratique.

2.3 Enjeux de sécurité sanitaire et environnementale

Alors que les enjeux liés à la guerre, à la paix et à la stabilité constituent une dimension plus classique de la sécurité internationale, une part croissante des menaces contemporaines provient de phénomènes non militaires, souvent transnationaux, tels que les pandémies ou la dégradation environnementale. Cette deuxième section s'intéresse à l'implication du Québec face à ces formes de (in)sécurité dites « non traditionnelles », en mettant l'accent sur sa participation aux efforts de coopération sanitaire et environnementale. Elle se divise en deux volets : d'abord, l'analyse des actions du Québec en matière de gestion des pandémies et de coopération sanitaire environnementale dans une perspective de sécurité; et puis, une réflexion sur la manière dont ces enjeux ont été sécuritisés dans le discours politique québécois.

2.3.1 Gestion de pandémies et coopération sanitaire internationale

La multiplication des pandémies au 21^e siècle – du SRAS à la COVID-19 – a confirmé que les menaces sanitaires constituent désormais un enjeu majeur de sécurité internationale. Ces crises ont mis en évidence à la fois la vulnérabilité interconnectée des sociétés modernes et la nécessité d'une gouvernance sanitaire transnationale reposant sur la coordination, l'échange d'information et l'adoption de normes communes. Dans ce contexte, les gouvernements subétatiques comme le Québec se trouvent appelés à jouer un rôle actif, notamment en matière de gestion de crise, de santé publique et de coopération internationale.

Le Québec dispose, en vertu de la Constitution canadienne, d'une compétence exclusive en matière de santé.¹⁰⁶ Cela lui confère une autonomie importante dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sanitaires, y compris en contexte de pandémie. Cette compétence s'est traduite, au fil du temps, par une participation accrue du Québec aux forums de coopération sanitaire régionale et internationale. Dès les années 1980, le gouvernement québécois a conclu des ententes bilatérales avec divers gouvernements non souverains comme l'État de Maryland¹⁰⁷ et même avec plusieurs pays souverains comme le Danemark¹⁰⁸ et la France,¹⁰⁹ visant à coordonner les normes de santé publique, les systèmes d'alerte rapide et les plans d'urgence en cas de menace épidémiologique.

La pandémie de COVID-19 a donné lieu à une intensification ciblée de l'action internationale du Québec, notamment sous l'angle de la solidarité internationale. En plus de la coopération sanitaire institutionnelle et continue, plusieurs initiatives ponctuelles témoignent de l'engagement québécois. Dès juin 2020, le MRIF met en place un Plan de soutien aux organismes de coopération internationale (PSOCI), afin d'appuyer les OCI québécois affectés par la crise tout en contribuant à la réponse humanitaire dans les pays vulnérables.¹¹⁰ Nous retrouvons également des actions ciblées, comme le financement de 250 000 \$ destiné à Oxfam-Québec pour soutenir la distribution de matériel médical en Inde durant la deuxième vague de COVID-19 en 2021,¹¹¹ ainsi que l'aide de 155 000 \$ au Fonds de solidarité de l'OIF pour les

¹⁰⁶ LeDuc, supra note 1 à la page 52.

¹⁰⁷ *Entente de coopération entre le Gouvernement du Québec et l'État du Maryland*, 24 novembre 2020, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2020-08 (entrée en vigueur : 11 novembre 2020), Québec, Gouvernement du Québec.

¹⁰⁸ *Entente en matière de santé entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Royaume du Danemark*, 10 octobre 2023, Ententes et engagement, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2023-09 (entrée en vigueur : 10 octobre 2023), Québec, Gouvernement du Québec.

¹⁰⁹ *Entente en matière de santé entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement de la République française*, 25 mars 1997, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 1997-05 (entrée en vigueur : 25 mars 1997), Québec, Gouvernement du Québec.

¹¹⁰ Québec, Cabinet de la ministre des Relations internationales et de la Francophonie, « Plan de soutien aux organismes de coopération internationale – Plus de 3,7 M\$ accordés à 30 organismes québécois de coopération internationale afin d'appuyer la réalisation de projets visant à réduire les effets de la COVID-19 » (12 novembre 2020), en ligne : *Quebec.ca* < <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/plan-de-soutien-aux-organismes-de-cooperation-internationale-plus-de-37-m-accordes-a-30-organismes-quebecois-de-cooperation-internationale-afin-dappuyer-la-realisation-de-projets-visant-a-reduire-les-effets-de-la-covid-19> >

¹¹¹ Québec, Cabinet de la ministre des Relations internationales et de la Francophonie, « Situation sanitaire en Inde – Le gouvernement du Québec accorde un appui financier de 250 000 \$ à Oxfam-Québec pour la réalisation d'actions humanitaires en Inde » (26 mai 2021), en ligne : *Quebec.ca* < <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/situation-sanitaire-en-inde-le-gouvernement-du-quebec>

femmes « La Francophonie avec Elles », destiné à atténuer les impacts genrés de la pandémie dans l'espace francophone.¹¹² Ces actions, bien que limitées en portée, illustrent une volonté d'intégrer les enjeux sanitaires mondiaux à la coopération québécoise, dans une logique de solidarité et de présence internationale.

En parallèle, le Québec participe activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de normes transnationales en matière de gestion sanitaire. Cet engagement s'exprime notamment par sa contribution aux initiatives de l'OIF, dont le cadre stratégique 2023-2030 qui reconnaît la santé comme un enjeu transversal majeur.¹¹³ De plus, la participation du Québec à la *Déclaration de Villers-Cotterêts* illustre son appui à la formation en santé publique en français et à l'Accord de coopération signé entre l'OIF et l'Organisation mondiale de la santé en 2021.¹¹⁴ Ce positionnement est également renforcé par des instruments formels, comme le Protocole de coopération en matière de santé conclu avec l'Organisation panaméricaine de la santé.¹¹⁵ Par ailleurs, l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) s'inscrit dans cette logique en développant une stratégie de collaboration internationale structurée autour du renforcement de l'expertise, de l'engagement sur les grands enjeux sanitaires mondiaux et de la visibilité du Québec à l'international.¹¹⁶ Enfin, sur le plan parlementaire, le Québec, en tant que membre de plein droit de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, participe aussi à la Sous-commission « Réseau

accorde-un-appui-financier-de-250-000-a-oxfam-quebec-pour-la-realisation-dactions-humanitaires-en-inde-31721 >

¹¹² Québec, Cabinet de la ministre des Relations internationales et de la Francophonie, « Le gouvernement du Québec accorde 155 000 \$ pour aider les femmes et les filles à faire face à la pandémie » (24 novembre 2020), en ligne : *Quebec.ca* < <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/le-gouvernement-du-quebec-accorde-155-000-pour-aider-les-femmes-et-les-filles-a-faire-face-a-la-pandemie> >

¹¹³ Organisation internationale de la Francophonie, *Cadre stratégique de la Francophonie 2023-2030*, Adopté lors du XVIIIe Sommet de la Francophonie, tenu à Djerba (Tunisie), les 19 et 20 novembre 2022 à la page 4.

¹¹⁴ Organisation internationale de la Francophonie, *Déclaration de Villers-Cotterêts*, Adopté lors du XIXe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Villers-Cotterêts et Paris (France), les 4 et 5 octobre 2024 à la page 3.

¹¹⁵ *Protocole de coopération en matière de santé entre le Gouvernement du Québec et l'Organisation panaméricaine de la santé*, 20 mars 2017, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2017-A03 (entrée en vigueur : 20 mars 2017), Québec, Gouvernement du Québec.

¹¹⁶ Québec, Institut national de santé publique du Québec, « Collaboration internationale », en ligne : *inspq.qc.ca* < <https://www.inspq.qc.ca/institut/collaboration-internationale> >

parlementaire de lutte contre les pandémies », ¹¹⁷ un espace d'échange et de plaidoyer consacré à la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, et plus largement à la réponse globale aux pandémies. ¹¹⁸

Ainsi, même en l'absence de reconnaissance étatique formelle en droit international, le Québec parvient à se positionner comme un acteur pertinent dans la gouvernance des menaces sanitaires. Par son expertise, son réseau d'institutions publiques et son engagement dans des partenariats internationaux, il démontre que la réponse aux pandémies ne peut reposer uniquement sur les États-nations, mais qu'elle doit aussi inclure les collectivités fédérées dans une logique de gouvernance multiniveaux.

2.3.2 Lutte contre la dégradation environnementale et participation du Québec

La dégradation accélérée de l'environnement constitue aujourd'hui l'un des défis les plus pressants en matière de sécurité internationale. Les effets des changements climatiques, de la pollution transfrontalière, de la perte de la biodiversité ou encore des catastrophes naturelles ont des répercussions directes sur la stabilité des sociétés, la santé humaine, les déplacements de population et la gestion des ressources. Dans cette perspective, l'environnement s'impose comme un domaine de sécuritisation croissante, où les gouvernements subétatiques comme le Québec jouent un rôle de plus en plus visible.

Doté de compétences constitutionnelles en matière d'environnement et de ressources naturelles, ¹¹⁹ le Québec a progressivement bâti une diplomatie environnementale active. Nous comptons aujourd'hui un total de 35 ententes internationales du Québec en matière d'environnement toujours en vigueur, dont plusieurs accords bilatéraux avec des États américains voisins – notamment le Vermont, le Maine, le New Hampshire et l'État de New York, ¹²⁰ portant sur la qualité de l'air, la gestion des bassins versants, la

¹¹⁷ Assemblée nationale du Québec, *Rapport d'activité – Réunion de la Commission de l'éducation, de la culture et de la communication de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et Réunion du Réseau parlementaire de lutte contre les pandémies*, Québec, Direction des relations interparlementaires et internationales et du protocole, 2024.

¹¹⁸ Assemblée parlementaire de la Francophonie, « Présentation de la Sous-commission « Réseau parlementaire de lutte contre les pandémies » » (17 juin 2025), en ligne : apf-francophonie.org < <https://apf-francophonie.org/sous-commission-reseau-parlementaire-de-lutte-contre-les-pandemies> >

¹¹⁹ LeDuc, supra note 1 à la page 53.

¹²⁰ Quelques exemples : *Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion du Lac Champlain entre le gouvernement du Québec, l'État du Vermont et l'État du New York*, 4 mai 2023, Ententes et

réduction des émissions polluantes et les urgences environnementales. De plus, le Québec joue un rôle actif en matière de coopération climatique internationale, notamment à travers son Programme de coopération climatique internationale (PCCI) lancé en 2016, à la suite de la Conférence de Paris. L'objectif général de ce programme est de « contribuer à l'effort international de lutte contre les changements climatiques dans les pays vulnérables, en soutenant l'émergence d'initiatives d'organisations québécoises réalisées en collaboration avec des organisations partenaires locales ».¹²¹

Sur le plan multilatéral, le Québec est engagé dans plusieurs forums internationaux dédiés à l'action climatique et environnementale, où il participe en tant que gouvernement subétatique. Il est notamment membre de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC), un regroupement qui rassemble des gouvernements non souverains engagés dans la lutte contre les changements climatiques et propose des initiatives régionales ambitieuses dont le Plan d'action révisé sur les changements climatiques de 2017.¹²² Le Québec est également membre de la Coalition Under2 et cofondateur de l'Alliance VZE avec la Californie et les Pays-Bas depuis 2015.¹²³ Par ces engagements, il renforce la coopération intergouvernementale en matière de lutte contre les changements climatiques et de promotion des véhicules zéro émission.

Par ailleurs, le Québec entretient un dialogue structuré avec des organisations internationales comme l'Organisation internationale de la Francophonie, où il appuie la promotion du développement durable comme vecteur de paix et de sécurité, comme en témoigne son appui à la *Déclaration de Ouagadougou*

engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2023-06 (entrée en vigueur : 4 mai 2023), Québec, Gouvernement du Québec; *Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire concernant les répercussions environnementales transfrontalières*, 27 août 2001, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2001-06 (entrée en vigueur : 27 août 2001), Québec, Gouvernement du Québec.

¹²¹ Québec, Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), *Cadre normatif du Programme de coopération climatique internationale*, Québec, Gouvernement du Québec, 2022 à la page 7, en ligne : Environnement.gouv.ca < <https://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/coop-climatique-internationale/cadre-normatif-pcci.pdf> >

¹²² Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, *Plan d'action sur les changements climatiques des GNA/PMEC : Mise à jour de 2017, Bâtir sur des fondations solides*, 28 août 2017, Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), en ligne : *Initiatives CAP CPMA* < https://cap-cpma.ca/wp-content/uploads/2020/06/Initiatives_1.pdf >

¹²³ Québec, *Plan pour une économie verte : Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques*, Gouvernement du Québec, 2020 à la page 113, en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf> >

qui reconnaît la dégradation de l’environnement comme « l’une des menaces les plus importantes pour nos pays comme pour la planète entière ».¹²⁴ Sa collaboration avec la Francophonie s’étend également à l’Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), organe subsidiaire de l’OIF basé à Québec, auquel le gouvernement québécois apporte son soutien.¹²⁵ Parallèlement, le Québec prend part aux travaux de la Commission des affaires économiques, sociales et environnementales (CAESE) de l’Assemblée parlementaire de la Francophonie, comme en témoigne son rôle actif lors de la séance d’avril 2024, abordant des sujets clés comme la biodiversité, la pollution plastique et la transition vers des pratiques commerciales durables.¹²⁶

Le gouvernement québécois a également mis en œuvre, à l’interne, des dispositifs de prévention et de gestion des risques environnementaux ayant une portée sécuritaire, comme la *Loi sur la sécurité civile* de 2024, qui témoigne d’une approche intégrée de la sécurité environnementale.¹²⁷ En complément de tels dispositifs, le Québec contribue également à la résilience au-delà de ses frontières, par exemple à travers des ententes internationales. Un exemple pertinent serait un accord conclu en 2018 avec la France qui prévoit, entre autres, la collaboration dans l’analyse des risques naturels et anthropologiques, la coordination des interventions en cas de sinistre, la sensibilisation de la société civile aux enjeux de sécurité, ainsi que la conception de stratégies de résilience. Cette coopération se concrétise par des échanges d’expertise, des formations, et la tenue d’exercices conjoints,¹²⁸ soulignant la volonté du Québec d’intégrer les réseaux internationaux de gestion des risques et d’adapter ses pratiques aux normes transnationales en matière de sécurité civile.

¹²⁴ Organisation internationale de la Francophonie, *Déclaration de Ouagadougou*, Adopté lors du Xe Conférence des chefs d’État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Ouagadougou (Burkina Faso), les 26-27 novembre 2004 à la page 2.

¹²⁵ Organisation internationale de la Francophonie, Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), *Rapport d’activités 2024*, Québec, Institut de la Francophonie, 2025 à la page 10, en ligne : [ifdd.francophonie.org < https://www.ifdd.francophonie.org/publications/rapport-dactivites-2024/ >](https://www.ifdd.francophonie.org/publications/rapport-dactivites-2024/)

¹²⁶ Assemblée nationale du Québec, *Rapport d’activité – Réunion de la Commission des affaires économiques, sociales et environnementales de l’Assemblée parlementaire de la Francophonie*, Québec, Direction des relations interparlementaires et internationales et du protocole, 2024 aux pp 2-3.

¹²⁷ *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres* (2024), RLRQ c S-2.4.

¹²⁸ *Entente entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement de la République française portant sur le renforcement de la coopération en matière policière et de la coopération en matière de sécurité civile*, 8 mars 2018, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2018-04 (entrée en vigueur : 8 mars 2018), Québec, Gouvernement du Québec aux articles 2-3.

En somme, la lutte contre la dégradation environnementale constitue pour le Québec non seulement un enjeu de politique publique interne, mais aussi un levier d'action internationale. Par ses ententes, sa participation à des coalitions infraétatiques et son engagement dans les forums multilatéraux, le Québec contribue à la gouvernance environnementale mondiale, en misant sur la coopération, la prévention et la résilience.

2.3.3 Processus de sécuritisation des enjeux sanitaires et écologiques dans le discours québécois

Les enjeux sanitaires et environnementaux occupent une place croissante dans les discours publics et les politiques internationales contemporaines, et le Québec n'échappe pas à cette tendance. Dans un contexte de redéfinition des priorités en matière de sécurité, il est pertinent d'examiner les registres discursifs mobilisés pour légitimer l'implication internationale dans ces domaines et d'évaluer dans quelle mesure ils relèvent d'une logique de sécuritisation. Un exemple révélateur à cet égard est le troisième numéro du bulletin gouvernemental *L'action internationale du Québec*, dans lequel des enjeux comme les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement sont explicitement classés parmi les menaces à la sécurité internationale.¹²⁹ Cette catégorisation, qui se retrouve également dans des prises de position des Nations Unies,¹³⁰ suggère un cadrage stratégique de ces enjeux, susceptible de renforcer la légitimité du Québec à intervenir sur la scène internationale dans des champs traditionnellement réservés aux États souverains.

Cette posture est illustrée de manière éloquentes dans une citation de la ministre Monique Gagnon-Tremblay dans le même numéro, qui propose une distinction temporelle entre les notions de défense et de sécurité, tout en ancrant l'action des entités fédérées dans la gestion des menaces contemporaines.

Si la défense fait écho à des relations entre États souverains et représente davantage un concept du XXe siècle, la sécurité, concept plus global, appartient au XXIe siècle. Le traitement des nouvelles menaces doit, dans plusieurs cas, être assumé au niveau local et implique des responsabilités, compétences et expertises qui appartiennent aux États fédérés.¹³¹

¹²⁹ Ministère des Relations internationales, « Le Québec : un acteur important pour la sécurité du continent nord-américain » (2008) 3 *L'action internationale du Québec* 1.

¹³⁰ Nations Unies, Affaires politiques et consolidation de la paix, *Répercussions des changements climatiques sur la paix et la sécurité*, en ligne : Nations Unies < <https://dppa.un.org/fr/addressing-impact-of-climate-change-peace-and-security> >

¹³¹ Ibidem.

- Monique Gagnon-Tremblay, Ministre des Relations internationales et ministre responsable de la Francophonie

Tout en évitant la rhétorique d'urgence ou d'exception, ce discours identifie clairement des menaces à la sécurité internationale et mobilise une logique de gestion de ces risques à travers une restructuration de la gouvernance en vue d'inclure les États fédérés.

Un autre cas d'étude pertinent est le discours du premier ministre Jean Charest au Sommet de la Francophonie de 2008, qui qualifie les changements climatiques de « l'une des plus grandes menaces qui pèsent sur l'humanité ».¹³² La rhétorique mobilisée, reprise dans la Déclaration adoptée lors du même sommet, positionne la Francophonie comme un acteur collectif mobilisé en faveur d'un accord mondial sur le climat, dans le cadre des négociations onusiennes.¹³³ Ensemble, ces documents articulent une forme de sécuritisation modérée : les changements climatiques y sont désignés comme une grande menace globale, mais la réponse proposée repose sur la coopération, le renforcement des institutions et la gouvernance partagée plutôt que sur des mesures d'exception. Cette approche s'inscrit dans un contexte international plus large où la sécuritisation du climat demeure ambivalente. Comme le soulignent plusieurs auteurs, dont ceux ayant analysé les débats au Conseil de sécurité de l'ONU, la rhétorique sécuritaire autour des changements climatiques n'a pas encore été accompagnée d'une réponse politique à la hauteur des menaces évoquées.¹³⁴

La logique sécuritaire est peut-être davantage manifeste dans les discours portant sur la crise sanitaire lors de la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, le gouvernement québécois, comme d'ailleurs la plupart des gouvernements du monde, a mobilisé explicitement la figure de la menace existentielle, qualifiant la situation de « crise humaine et sanitaire sans précédent », selon les mots du ministre Christian Dubé,¹³⁵ afin de justifier l'adoption de mesures exceptionnelles telles que des couvre-feux et des confinements

¹³² Organisation internationale de la Francophonie, *Actes de la XIIe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, Québec (Canada), 17-19 octobre 2008 à la page 196, en ligne : Francophonie.org < https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-10/actes_som_xii_2008-2.pdf >

¹³³ Organisation internationale de la Francophonie, *Déclaration de Québec*, Adopté lors du XIIe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Québec (Canada), les 17-19 octobre 2008 à la page 7.

¹³⁴ Shirley V. Scott, « The securitization of climate change in world politics: How close have we come and would full securitization enhance the efficacy of global climate change policy? » (2012) 21:3 *Review of European Community & International Environmental Law* 230.

¹³⁵ Québec, Ministère de la Santé et des Services Sociaux, *COVID-19 : Plan d'action pour une deuxième vague*, Québec, Gouvernement du Québec, 2020 III.

généralisés, des éléments qui s'inscrivent dans une logique de sécuritisation classique. À cet effet, une excellente analyse de la gestion de la pandémie au Québec avait été produite en 2022 sous la direction de Bernier, Paquin et Audet, explorant plusieurs dimensions de la réponse de l'État québécois à cette menace, dont certainement la communication, les protocoles de confinement, etc.¹³⁶ En revanche, en dehors du contexte de la pandémie, comme nous l'avons déjà vu à travers le discours de la ministre Gagnon-Tremblay, la rhétorique sécuritaire est moins forte et vise plutôt la restructuration de la gouvernance sanitaire.

Ainsi, bien que la réponse à la pandémie ait comporté des éléments exceptionnels, le discours public québécois en la matière s'inscrit plus largement dans une approche de gouvernance de la sécurité sanitaire, où la sécuritisation permet moins une rupture avec l'ordre normatif qu'un ajustement technocratique au sein d'un cadre institutionnel déjà en place. Cela témoigne d'un usage pragmatique de la rhétorique sécuritaire, qui vise à renforcer la capacité d'action publique sans pour autant abolir les règles ordinaires de la gestion gouvernementale.

2.4 Le Québec et les enjeux de cybersécurité et d'intelligence artificielle

Enfin, la dernière section de cette analyse porte sur un domaine en pleine expansion dans les études de sécurité internationale : la cybersécurité et l'intelligence artificielle. À mesure que les technologies de l'information deviennent des infrastructures critiques à la fois pour les États et les sociétés, les menaces liées aux cyberattaques, à la désinformation ou à l'ingérence numérique s'imposent comme des enjeux de sécurité à part entière. Le Québec n'échappe pas à cette dynamique, multipliant les efforts de protection de ses réseaux et de participation à des initiatives de coopération en la matière. Cette section examinera, d'une part, la manière dont le Québec développe des partenariats dans le domaine, et d'autre part, les stratégies discursives et institutionnelles par lesquelles la cybersécurité est sécuritisée dans le contexte québécois.

¹³⁶ Robert Bernier, Stéphane Paquin et François Audet dir. *Gouverner en temps de pandémie : L'État québécois face à la crise*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2021.

2.4.1 Le Québec et la coopération internationale en matière de cybersécurité et d'intelligence artificielle

La cybersécurité occupe une place croissante dans les orientations internationales du Québec, à mesure que le cyberespace et l'intelligence artificielle deviennent à la fois un vecteur et un champ d'action pour des menaces transnationales. Comme le souligne la Politique internationale du Québec de 2017, le cyberespace est désormais « un lieu et un outil de perpétration de crimes qui minent la sécurité et la stabilité ».¹³⁷ Dans cette optique, le gouvernement québécois s'est engagé à protéger ses systèmes informatiques et à renforcer la coopération avec ses partenaires canadiens et étrangers dans ce domaine sensible.

Concrètement, le Québec a conclu plusieurs ententes bilatérales à portée sécuritaire qui abordent la lutte contre la cybercriminalité. Parmi celles-ci, on retrouve l'entente intervenue avec le New Hampshire en 2024 en matière de sécurité publique, qui inclut la cybersécurité comme enjeu de coopération.¹³⁸ De même, l'entente de 2017 entre la Sûreté du Québec et la Police fédérale belge¹³⁹ ainsi que l'accord de 2018 avec la France en matière de sécurité civile¹⁴⁰ contiennent des dispositions relatives à l'analyse des menaces technologiques et à l'échange d'expertises dans le domaine de la sécurité numérique. Ces initiatives témoignent d'une volonté de plus en plus affirmée du Québec de s'intégrer aux réseaux internationaux d'action contre les cybermenaces.

Le Québec s'investit également dans les forums multilatéraux liés à la gouvernance numérique. Il est notamment membre de l'organisation internationale Forum of Incident Response and Security Teams (FIRST), un réseau de près de 800 professionnels de la cybersécurité répartis dans plus de 125 pays,¹⁴¹ et

¹³⁷ Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, supra note 90 à la page 55.

¹³⁸ *Entente de coopération entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement de l'État du New Hampshire en matière de sécurité publique*, 20 mai 2024, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2024-14 (entrée en vigueur : 20 mai 2024), Québec, Gouvernement du Québec.

¹³⁹ *Entente entre le Ministre de la Sécurité publique du Québec et le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur belge concernant la coopération entre la Sûreté du Québec et la Police fédérale belge*, 14 juin 2017, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2017-07 (entrée en vigueur : 14 juin 2017), Québec, Gouvernement du Québec.

¹⁴⁰ *Entente entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement de la République française portant sur le renforcement de la coopération en matière policière et de la coopération en matière de sécurité civile*, supra note 121.

¹⁴¹ Québec, Cabinet du ministre de la Cybersécurité et du Numérique, « Adhésion du ministère de la Cybersécurité et du Numérique à l'organisation internationale de cybersécurité FIRST » (25 avril 2025), en ligne : *Quebec.ca*

du Partenariat pour un gouvernement ouvert, qui encourage la transparence, la sécurité des données et la participation citoyenne dans l'environnement numérique.¹⁴² La Stratégie gouvernementale de la cybersécurité reflète également cet engagement en faveur d'une coopération élargie, en particulier pour encadrer les risques liés à l'intelligence artificielle.¹⁴³ Cette ambition se manifeste également dans la collaboration du Québec avec l'UNESCO, notamment à travers son soutien à Mila – l'Institut québécois d'intelligence artificielle – dans la rédaction de la publication *Angles morts de la gouvernance de l'IA*, largement diffusée au sein des réseaux de l'organisation.¹⁴⁴ Dans le cadre du programme de Scientifique en résidence, une experte québécoise a aussi été détachée à la Section de la bioéthique et de l'éthique des sciences et des technologies pour contribuer à la mise en œuvre de la Recommandation sur l'éthique de l'IA.¹⁴⁵ Ce partenariat illustre l'investissement du Québec dans les débats globaux sur les normes technologiques émergentes.

Il est à noter, toutefois, que la Vision internationale du Québec (2019), qui succède à la politique de 2017, adopte une approche plus économique que sécuritaire à l'égard de la cybersécurité. Le document y fait référence principalement pour souligner le rôle du Québec comme pôle d'innovation technologique dans ce secteur, en lien avec son action économique à l'international.¹⁴⁶

Ainsi, l'action du Québec en matière de cybersécurité à l'échelle internationale combine à la fois des considérations sécuritaires et économiques. Par la conclusion d'accords ciblés, la participation à des initiatives normatives et l'appui à l'innovation responsable, le Québec affirme son rôle de partenaire dans la prévention des menaces numériques et la construction d'une gouvernance technologique partagée.

<<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/adhesion-du-ministere-de-la-cybersecurite-et-du-numerique-a-lorganisation-internationale-de-cybersecurite-first-62432>>

¹⁴² Québec, Ministère de la Cybersécurité et du Numérique, *Propulser l'administration publique numérique de demain : Stratégie gouvernementale de cybersécurité et du numérique 2024-2028*, Québec, Gouvernement du Québec, 2024 37.

¹⁴³ Ibidem à la page 39.

¹⁴⁴ Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Le Québec et l'UNESCO : Une vision, une communauté, des priorités pour 2024 et 2025*, Québec, Gouvernement du Québec, 2024 6.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, supra note 88 aux pp. 18 et 25.

2.4.2 Sécuritisation et cybersécurité : Discours et stratégies québécoises

Les discours politiques et documents stratégiques du gouvernement québécois témoignent d'une reconnaissance croissante de la cybersécurité comme un enjeu transversal, à la fois technique, économique et sécuritaire. Dès l'énoncé de politique internationale de 2017, la cybercriminalité est intégrée dans une typologie des risques globaux, au même titre que le terrorisme, les pandémies et les catastrophes naturelles.¹⁴⁷ Ce cadrage général exprime une volonté de doter l'État québécois de moyens adaptés à une « plus grande part d'incertitude » en promouvant des « modes de gestion et de gouvernance adaptés ».¹⁴⁸ Il s'agit ici d'un langage typique d'une sécuritisation modérée dans le sens de Balzacq et de Jones et Hameiri : plutôt que d'invoquer l'urgence ou l'exception, ces discours s'inscrivent dans une logique préventive, administrative et technocratique, où les menaces appellent des ajustements continus des capacités publiques.

Cette approche est particulièrement visible dans les interventions récentes des ministres responsables du numérique. En novembre 2024, le ministre Éric Caire insistait sur l'importance de maintenir un haut niveau de compétence en cybersécurité au sein de l'administration publique québécoise, justifiant la collaboration avec des partenaires comme l'OTAN.¹⁴⁹ Ce recours à un vocabulaire de « préoccupation constante » souligne l'intégration de la cybersécurité dans une politique de gestion continue des risques, tout en l'associant à des partenariats sécuritaires internationaux traditionnellement réservés aux États centraux. On peut y voir une forme de légitimation de l'engagement international du Québec dans un domaine à forte connotation sécuritaire, sans pour autant adopter une rhétorique alarmiste.

L'adhésion du ministère de la Cybersécurité et du Numérique au réseau international FIRST (Forum of Incident Response and Security Teams), saluée par le ministre Gilles Bélanger en avril 2025, va également dans ce sens. L'intégration du Québec dans ce réseau est qualifiée d'« avancée significative » et d'« occasion exceptionnelle de se démarquer sur la scène internationale ».¹⁵⁰ Ce discours, loin de recourir à une rhétorique alarmiste, met en valeur la vigilance continue, la coopération avec des équipes d'experts

¹⁴⁷ Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, supra note 90 à la page 9.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Québec, Cabinet du ministre de la Cybersécurité et du Numérique, « Le ministère de la Cybersécurité et du Numérique participe à un entraînement en cybersécurité de l'OTAN » (19 novembre 2024), en ligne : *Quebec.ca* <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/le-ministere-de-la-cybersecurite-et-du-numerique-participe-a-un-entrainement-en-cybersecurite-de-lotan-59650>>.

¹⁵⁰ Cabinet du ministre de la Cybersécurité et du Numérique, supra note 134.

et la capacité du Québec à être reconnu comme acteur compétent et fiable. Il s'agit ici d'une forme de sécuritisation par professionnalisation et insertion dans des régimes techniques internationaux, qui renforce la légitimité de l'action québécoise sans transgresser les cadres fédéraux.

Ces exemples illustrent comment la transformation étatique permet à un acteur paradiplomatique comme le Québec de s'inscrire dans les logiques de gouvernance globale de la cybersécurité. Le domaine numérique devient un espace propice à la redéfinition des capacités étatiques, où des institutions provinciales comme le ministère de la Cybersécurité acquièrent une portée internationale par la voie de l'expertise, des réseaux professionnels et des dispositifs technocratiques. La cybersécurité est ainsi traitée comme un enjeu transversal nécessitant non pas une rupture mais une intégration dans les routines gouvernementales – ce qui correspond à une lecture de la sécuritisation comme mécanisme de gouvernementalité, fondé sur l'expertise, la coordination multiacteurs et l'ajustement institutionnel.

En somme, l'action du Québec en matière de cybersécurité illustre une dynamique double. D'une part, elle s'inscrit dans le processus de transformation étatique, où des acteurs subétatiques comme le Québec acquièrent une capacité d'agir à l'échelle internationale grâce à l'expertise sectorielle, à l'autonomie administrative et à l'intégration dans des réseaux transnationaux. D'autre part, elle témoigne d'une forme de sécuritisation qui ne repose pas sur des discours d'urgence ou de rupture, mais sur une stratégie de normalisation : les enjeux de cybersécurité sont intégrés à des pratiques gouvernementales routinières, technocratiques et coopératives. Plutôt que d'invoquer une menace existentielle immédiate, le Québec mobilise un langage de compétence, de vigilance continue et de collaboration internationale, ce qui lui permet de légitimer son implication croissante dans le domaine de la sécurité numérique tout en renforçant sa crédibilité comme acteur international.

CONCLUSION

Ce travail dirigé visait à répondre à la question suivante : comment le Québec, en tant qu'acteur paradiplomatique, a-t-il développé sa capacité à s'impliquer dans des enjeux de sécurité internationale tels que la prévention de conflits, la cybersécurité et la gestion des pandémies, et quels discours et mécanismes a-t-il mobilisés pour légitimer et consolider son rôle dans ces domaines ? Pour ce faire, deux axes analytiques complémentaires ont été mobilisés : d'un côté, les transformations structurelles de l'État canadien dans un contexte de mondialisation, de fragmentation de l'autorité et de gouvernance multiniveau; de l'autre, les processus de sécuritisation qui permettent de redéfinir certains enjeux comme des questions de sécurité, justifiant leur intégration dans les politiques publiques et internationales.

L'analyse confirme en grande partie l'hypothèse selon laquelle ces deux dynamiques agissent comme des leviers facilitant l'élargissement du rôle international du Québec en matière de sécurité. Loin de se limiter à un rôle symbolique ou accessoire, le Québec s'affirme comme un acteur proactif, en développant des partenariats ciblés, en participant à des forums multilatéraux, et en déployant des dispositifs institutionnels lui permettant d'intervenir concrètement sur des enjeux transnationaux à dimension sécuritaire. Son engagement en matière de paix, de prévention des conflits, de cybersécurité, de santé publique ou d'environnement traduit cette volonté d'intervention, dans le respect du cadre fédératif canadien.

L'un des apports essentiels de cette recherche tient à la relecture critique du concept de sécuritisation. Dans le cas québécois, les discours sécuritaires ne visent pas à instaurer des mesures d'exception ou à contourner les règles ordinaires, comme le suggère la théorie classique de l'École de Copenhague. Ils fonctionnent plutôt comme des instruments de légitimation institutionnelle, inscrits dans des logiques de gouvernance technique, administrative et coopérative. Cette sécuritisation « modérée », fondée sur la vigilance, l'expertise et la coordination intergouvernementale et internationale, permet au Québec de renforcer ses capacités d'action dans des champs auparavant réservés aux États souverains, sans remettre en cause les équilibres constitutionnels.

Cette posture n'exclut pas le recours ponctuel à des mesures d'exception – comme ce fut le cas durant la pandémie de COVID-19 – mais elle s'inscrit dans un cadre normatif stable, fondé sur la gestion des risques plutôt que sur la dramatisation des menaces. Elle reflète également une certaine variabilité politique : les

discours en matière de sécurité internationale varient selon les gouvernements, leurs orientations idéologiques et leurs priorités diplomatiques. Cette variabilité, conjuguée aux contraintes du fédéralisme canadien, limite partiellement la continuité de l'action sécuritaire québécoise, tout en laissant place à des marges de manœuvre par l'entremise des mécanismes de gouvernance multiniveaux.

Ce travail n'avait pas pour but de mesurer l'efficacité concrète des initiatives québécoises ni de trancher entre différentes théories de la sécuritisation. Il visait plutôt à comprendre comment un acteur subétatique peut construire et légitimer sa participation à des dynamiques de sécurité internationale en mobilisant des ressources discursives, normatives et institutionnelles adaptées aux mutations de l'ordre international. Si certains chercheurs militent pour une sécuritisation plus radicale de certains enjeux, comme la crise climatique, ces perspectives relèvent d'un agenda de recherche différent.

Cela étant, les constats dégagés ouvrent des pistes pour l'avenir. Le Québec dispose de plusieurs leviers pour approfondir son rôle : son expertise reconnue dans certains secteurs (cybersécurité, santé publique, hydroélectricité), sa participation à des réseaux multilatéraux comme la Francophonie, sa capacité à négocier des ententes bilatérales, et son ancrage dans des régimes de gouvernance transnationaux. De nouveaux champs d'action s'offrent également à lui, tels que la sécurité énergétique, la résilience des infrastructures critiques ou la lutte contre les menaces hybrides. Ce travail s'inscrit dans un moment politique clé, alors que le Québec est sur le point de renouveler sa politique internationale. Ce contexte offre une opportunité de réaffirmer une vision québécoise de la sécurité fondée sur la coopération, la résilience et la justice internationale.

Les développements récents entourant le projet de loi constitutionnelle de 2025 témoignent d'une volonté de codifier la doctrine Gérin-Lajoie et de consolider juridiquement l'action internationale du Québec dans ses champs de compétence.¹⁵¹ Si cette démarche renforce la cohérence normative de la paradiplomatie québécoise, elle demeure néanmoins prudente et aurait pu aller plus loin dans l'affirmation du rôle international du Québec, notamment dans un éventail plus large de domaines. Ce constat confirme le caractère graduel et pragmatique de l'évolution de la paradiplomatie québécoise.

¹⁵¹ Jérôme Labbé, « Simon Jolin-Barrette veut pousser la doctrine Gérin-Lajoie plus loin » (12 octobre 2025), Radio-Canada, en ligne : < <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2198687/constitution-quebec-doctrine-gerin-lajoie> >

En somme, la trajectoire sécuritaire du Québec met en lumière la capacité d'un acteur paradiplomatique à s'inscrire activement dans des dynamiques internationales complexes, en s'appuyant sur une gouvernance adaptative et sur des discours calibrés. Bien qu'encadrée par des contraintes juridiques et politiques, son action dans les domaines de la sécurité démontre que la paradiplomatie québécoise ne se limite plus aux enjeux économiques ou culturels. Elle investit désormais des secteurs centraux de la coopération internationale, dans un monde où la sécurité est de plus en plus appréhendée comme un espace partagé, négocié, et profondément interconnecté.

ANNEXE A

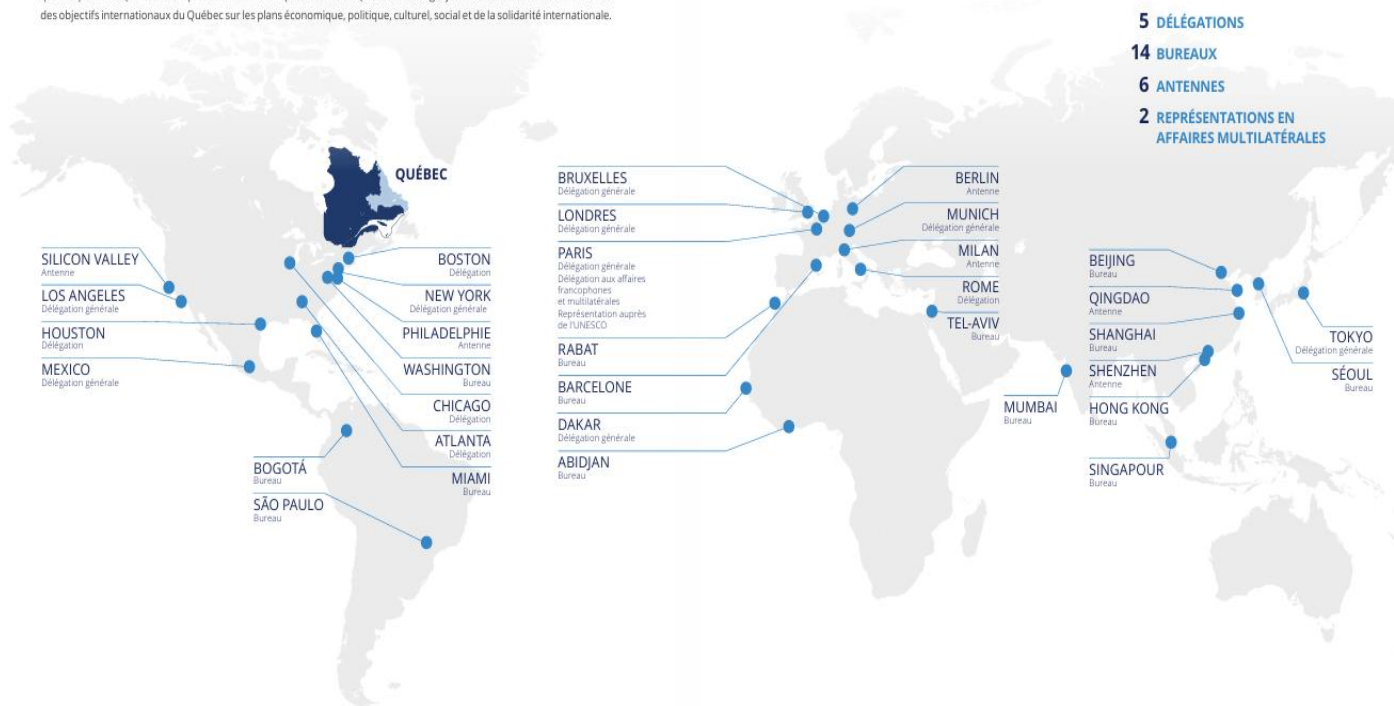
Les représentations du Québec à l'étranger

Les représentations du Québec à l'étranger

Au 31 mars 2024, le Québec disposait de 36 représentations dans 20 pays.

Les représentations comptent sur l'expertise de plusieurs MO du gouvernement du Québec, ce qui permet à ce dernier d'agir de manière concertée et efficace à l'étranger. Elles détectent les occasions d'affaires et veillent à la notoriété internationale du Québec.

Le mandat des représentations s'est ajusté au fil des années pour tenir compte de la diversification des enjeux internationaux qui interpellent le Québec. Les représentantes et les représentants du Québec à l'étranger jouent ainsi un rôle clé dans l'atteinte des objectifs internationaux du Québec sur les plans économique, politique, culturel, social et de la solidarité internationale.



Source : Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. *Rapport annuel de gestion 2023-2024 : Ministère des Relations internationales et de la Francophonie*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024, p. 9, en ligne : < [RA-rapport-annuel-gestion-2023-2024-MRIF.pdf](https://www.mrfi.gouv.qc.ca/fr/rapport-annuel-de-gestion-2023-2024) >

ANNEXE B

La planification budgétaire du MRIF (2025-2026)

Le budget de dépenses par programme (en milliers de dollars)

	2025-2026		2024-2025	
	Budget de dépenses	Variation	Budget de dépenses	Dépense probable
	(1)	(2)=(1)-(4)	(3)	(4)
1. Direction et administration	21 338,3	(2 628,0)	22 297,1	23 966,3
2. Affaires internationales	106 835,2	(12 345,9)	116 952,9	119 181,1
3. Condition féminine	35 133,2	1 514,9	33 731,6	33 618,3
Sous-total	163 306,7	(13 459,0)	172 981,6	176 765,7
Éléments intégrés au Fonds de suppléance :				
Mesures du Budget	6 300,0	6 300,0	-	-
Infrastructures subventionnées	-	-	-	-
Éléments sans récurrence au Budget 2025-2026	-	-	-	-
Total	169 606,7	(7 159,0)	172 981,6	176 765,7

Source : Québec, Gouvernement du Québec. *Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2025, p. 244, en ligne : < https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/secretariat-du-conseil-du-tresor/publications-adm/budgets/2025-2026/2_Plans_annuels_gestion_depenses_MO.pdf >

BIBLIOGRAPHIE

I. Documentation internationale

A- Traités et accords internationaux

- *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 no. 7.
- *Convention sur les droits et devoirs des États*, 20 décembre 1933, 165 RTN 19 (entrée en vigueur : 26 décembre 1934).
- *Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion du Lac Champlain entre le gouvernement du Québec, l'État du Vermont et l'État du New York*, 4 mai 2023, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2023-06 (entrée en vigueur : 4 mai 2023), Québec, Gouvernement du Québec.
- *Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et l'État de Maryland*, 24 novembre 2020, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2020-08 (entrée en vigueur : 11 novembre 2020), Québec, Gouvernement du Québec.
- *Entente de coopération entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire en matière de sécurité publique*, 20 mai 2024, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2024-14 (en attente d'entérinement), Québec, Gouvernement du Québec.
- *Entente en matière de santé entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française*, 25 mars 1997, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 1997-05 (entrée en vigueur : 25 mars 1997), Québec, Gouvernement du Québec.
- *Entente en matière de santé entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Royaume du Danemark*, 10 octobre 2023, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2023-09 (entrée en vigueur : 10 octobre 2023), Québec, Gouvernement du Québec.
- *Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du New Hampshire concernant les répercussions environnementales transfrontalières*, 27 août 2001, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2001-06 (entrée en vigueur : 27 août 2001), Québec, Gouvernement du Québec.
- *Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française portant sur le renforcement de la coopération en matière policière et de la coopération en matière de sécurité civile*, 8 mars 2018, Ententes et engagements, Ministère des Relations

internationales et de la Francophonie, no. 2018-04 (entrée en vigueur : 8 mars 2018), Québec, Gouvernement du Québec.

- *Entente entre le ministre de la Sécurité publique du Québec et le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur belge concernant la coopération entre la Sûreté du Québec et la Police fédérale belge*, 14 juin 2017, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2017-07 (entrée en vigueur : 14 juin 2017), Québec, Gouvernement du Québec.
- Ministère des Relations internationales. « Le Québec : un acteur important pour la sécurité du continent nord-américain » (2008) 3 *L'action internationale du Québec* 1-4.
- Nations Unies. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. 16 décembre 1966, 999 RTNU 171, RT Can 1976 no. 47 (entrée en vigueur : 23 mars 1976).
- Nations Unies. *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. 16 décembre 1966, 993 RTNU 3, RT Can 1976 no. 46 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976).
- *Protocole de coopération en matière de santé entre le Gouvernement du Québec et l'Organisation panaméricaine de la santé*, 20 mars 2017, Ententes et engagements, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, no. 2017-A03 (entrée en vigueur : 20 mars 2017), Québec, Gouvernement du Québec.

B- Publications internationales

- Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, Plan d'action sur les changements climatiques des GNA/PMEC : Mise à jour de 2017, Bâtir sur des fondations solides, 28 août 2017, Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), en ligne : CAP CPMA < https://cap-cpma.ca/wp-content/uploads/2020/06/Initiatives_1.pdf >
- Conseil de sécurité des Nations Unies, *Note du Président du Conseil de Sécurité, S/23500**, 11 février 1992, Organisation des Nations Unies.
- Commission du droit international. *Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, Vol. II, 2^e partie, Nations Unies, doc. Off A/CN.4/SER.A/1966/Add.1
- *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Rés AG 217 (III), Doc off AG NU, 3e sess, supp no. 13, Doc NU A/810 (1948) 71.
- Organisation internationale de la Francophonie, *Cadre stratégique de la Francophonie 2023-2030*, Adopté lors du XVIIIe Sommet de la Francophonie, tenu à Djerba (Tunisie), les 19 et 20 novembre 2022.
- Organisation internationale de la Francophonie, *Déclaration de Ouagadougou*, Adopté lors du Xe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Ouagadougou (Burkina Faso), les 26-27 novembre 2024.
- Organisation internationale de la Francophonie, *Déclaration de Québec*, Adopté lors du XIIe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Québec (Canada), les 17-19 octobre 2008.

- Organisation internationale de la Francophonie, *Déclaration de Villers-Cotterêts*, Adopté lors du XIXe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Villers-Cotterêts et Paris (France), les 4 et 5 octobre 2004.
- Organisation internationale de la Francophonie, Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), *Rapport d'activités 2024*, Québec, Institut de la Francophonie, 2025, en ligne : < <https://www.ifdd.francophonie.org/publications/rapport-dactivites-2024/> >
- *Rapport du Conseil de sécurité pour 2021*, AGNU, 76^e sess, Supplément no. 2, Doc off NU, UN Doc A/76/2* (2021).

II. Documentation nationale

A- Législation nationale

- *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c. 11, reproduite dans LRC 1985, app II, no. 44.
- *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c. 3, reproduite dans LRC 1985, app II, no. 5.
- *Loi électorale*, RLRQ c E-3.3 (1992).
- *Loi modifiant la Loi du ministère des Affaires fédérales-provinciales et certaines lois connexes*, L.Q. 1967, c. 23.
- *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres* (2024), RLRQ c S-2.4.
- *Loi sur le ministère des Relations internationales et de la Francophonie*, RLRQ c M-25.1 (1974).

B- Jurisprudence nationale

- *Affaires des Conventions sur le travail*, P.G. du Canada c. P.G. de l'Ontario, (1937) A.C. 326.

C- Publications gouvernementales

- Assemblée nationale du Québec, *Rapport d'activité – Réunion de la Commission de l'éducation, de la culture et de la communication de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et*

Réunion du Réseau parlementaire de lutte contre les pandémies, Québec, Direction des relations interparlementaires et internationales et du protocole, 2024.

- Assemblée nationale du Québec, *Rapport d'activité – Réunion de la Commission des affaires économiques, sociales et environnementales de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*, Québec, Direction des relations interparlementaires et internationales et du protocole, 2024.
- Québec, Le Directeur Général des Élections du Québec, *Politique de coopération internationale*, Québec, Gouvernement du Québec, 2008.
- Québec, Ministère de la Cybersécurité et du Numérique. *Propulser l'administration publique numérique de demain : Stratégie gouvernementale de cybersécurité et du numérique 2024-2028*, Québec, Gouvernement du Québec, 2024.
- Québec, Ministère de la Santé et des Services Sociaux. *COVID-19 : Plan d'action pour une deuxième vague*, Québec, Gouvernement du Québec, 2020.
- Québec, Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), *Cadre normatif du Programme de coopération climatique internationale*, Québec, Gouvernement du Québec, 2022, en ligne : < <https://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/coop-climatique-internationale/cadre-normatif-pcci.pdf> >
- Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. *Cap sur la relance : une action concertée et durable sur le continent africain – Stratégie territoriale pour l'Afrique*, Québec, Gouvernement du Québec, 2021, en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/strategies-territoriales/STR-Strategie-Afrique-Long-FR-8dec21-MRIF.pdf> >
- Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. *Cap sur la relance : Amérique latine et Antilles, des marchés d'avenir, à proximité – Stratégie territoriale pour l'Amérique latine et les Antilles*, Québec, Gouvernement du Québec, 2022, en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/strategies-territoriales/STR-Strategie-Amerique-latine-Long-FR-Fev-2022-MRIF.pdf> >
- Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. *La politique internationale du Québec – Le Québec dans le monde : S'investir, agir, prospérer*, Québec, Gouvernement du Québec, 2017, en ligne : < https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/PIQ_DocumentLong_FR-NUM.pdf >
- Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. *Le Québec : Fier et en affaires partout dans le monde – La Vision internationale du Québec*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019, en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/PO-vision-internationale-Quebec-FR-MRIF.pdf> >
- Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. *Nouveau Québec sans frontières : Aperçu des projets 2021-2024*, Québec, Gouvernement du Québec, 2023, en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/solidarite-internationale/TAB-tableau-aperçu-projets-NQSF-2021-2024-MRIF.pdf> >
- Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Plan de soutien 2023-2026 – Engagé en faveur d'Haïti*, Québec, Gouvernement du Québec, 2023, en ligne : <

<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/plans-soutien/PL-plan-soutien-Haiti-27-oct-2023-MRIF.pdf> >

- Québec, *Plan pour une économie verte : Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques*, Gouvernement du Québec, 2020, en ligne : < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf> >
- Sûreté du Québec, *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, 2011, en ligne : [sq.gouv.qc.ca < https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/rapport-annuel-de-gestion-2010-2011.pdf](https://www.sq.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/11/rapport-annuel-de-gestion-2010-2011.pdf) >

III. Doctrine et autres documents

A- Ouvrages généraux

- Daillier, Patrick, Pellet, Alain et Mathias Forteau. *Droit international public*, par Nguyen Quoc Dinh, 8^e édition, Paris, L.G.D.J., 2009.
- Dupuy, Pierre-Marie et Yann Kerbat. *Droit international public*, 11^e édition, Paris, Dalloz, 2012.
- Geiss, Robin et Nils Melzer dir. *The Oxford handbook of the international law of global security*, Oxford University Press, Oxford, 2021.
- LeDuc, François. *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, nouvelle édition revue et augmentée, Québec, Ministère des Relations internationales Québec, 2009.
- Kolb, Robert. *Théorie du droit international*, 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022.

B- Monographies

- Bernier, Robert, Paquin, Stéphane et François Audet dir. *Gouverner en temps de pandémie : L'État québécois face à la crise*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2021.
- Bossong, Raphael et Marc Rhinard dir. *Theorizing internal security in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

- Corten, Olivier et Pierre Klein dir. *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Côté, Charles-Emmanuel. « Le Canada et la capacité des entités infra-étatiques de conclure des traités » (2018) *Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale*, Canada et droit international : 150 ans d'histoire et perspective d'avenir, document no. 23.
- Criekemans, David. « Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective : Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders » (2010) 5:1-2 *The Hague Journal of Diplomacy* 37-64.
- Jones, Lee et Shahar Hameiri. *Governing Borderless Threats : Non-Traditional Security and the Politics of State Transformation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Kuznetsov, Alexander S. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*, Routledge Taylor & Francis Group, Londres et New York, 2015.
- Mann, Michael. *The Sources of Social Power, vol. 2, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- Massie, Justin et Marjolaine Lamontagne dir. *Paradiplomatie identitaire : Nations minoritaires et politiques extérieures*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2019.
- Paquin, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, Bruxelles, 2004.
- Payette, Jean-François. *Politique étrangère du Québec: Entre mythe et réalité*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2020.
- Schuller, Mark. *Humanitarian Aftershocks in Haiti*, New Brunswick, Rutgers University Press, 2016.

C- Articles de périodique

- Champion, Jonas. « Francopol: Un espace renouvelé ou parmi d'autres de l'histoire de la coopération policière internationale? » (2024) 32:1 *Bulletin d'histoire politique* 113-115.
- Cargnello, Davide P. et Maryantonett Flumian. « Canadian governance in transition : Multilevel governance in the digital era » (2017) 60:4 *Canadian Public Administration* 605-626.
- Duchacek, Ivo D. « The International Dimension of Subnational Self-Government » (1984) 14:4 *Publius* 5-31.
- Dunton, Caroline et Veronica Kitchen. « Paradiplomatic policing and relocating Canadian foreign policy » (2014) 69:2 *International Journal* 183-197.
- Dupré, Jean-Paul et Éric Theroux. « Les relations internationales du Québec dans le contexte du droit international » (1989) 6:2 *Revue québécoise de droit international* 145-151.
- Hameiri, Shahar et Lee Jones. « The Politics and Governance of Non-Traditional Security » (2013) 57:3 *International Studies Quarterly* 462-473.

- Hirschmann, Gisela. « The Reassertion of National Sovereignty : A Challenge to International Organizations' Survival? » (2021) 31:1-4 *Security and Human Rights* 60-67.
- Hocking, Brian. « Bridging Boundaries: Creating Linkages, Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments » (2006) 11 *WeltTrends* 36-51.
- Jacomy-Milette, Annemarie. « Réflexions sur la valeur juridique des ententes du Québec » (1984) 1 *Revue québécoise de droit international* 93-104.
- Jeyabalaratnam, Gopinath et Stéphane Paquin. « La politique internationale du Québec sous Jean Charest: L'influence d'un premier ministre » (2016) 29 Hors-série juin, *Revue québécoise de droit international* 165-183.
- Lecours, André. « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions » (2002) 7:1 *International Negotiation* 91-114.
- Jones, Lee. « Theorizing Foreign and Security Policy in an Era of State Transformation: A New Framework and Case Study of China » (2019) 4:4 *Journal of Global Security Studies* 579-597.
- Morin, David et Myriam Poliquin. « Un discours suivi d'effet? La sécurité dans les relations internationales du Québec » (2016) 29 Hors-série juin, *Revue québécoise de droit international* 99-124.
- Paquin, Stéphane. « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelles significations pour la politique comparée et les relations internationales? » (2005) 12:2 *Revue internationale de politique comparée* 129-142.
- Pellet, Alain. « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie » (1992) 38 *Annuaire français de droit international* 220-238.
- Roch, François. « Des objectifs du millénaire pour le développement durable à l'Agenda 2030 », (2021) Hors-série décembre 2021, *Revue québécoise de droit international* 95-121.
- Scott, Shirley V. « The securitization of climate change in world politics: How close have we come and would full securitization enhance the efficacy of global climate change policy? » (2012) 21:3 *Review of European Community & International Environmental Law* 220-230.
- Shaw, Martin. « The state of globalization : Towards a theory of state transformation » (1997) 4:3 *Review of International Political Economy* 497-513.
- Taillon, Patrick et Amélie Binette. « Le fédéralisme canadien : Sources, pratiques et dysfonctionnements » (2018) 40:1 *Civitas Europa* 237-261.

D- Thèses et autres publications

- David, Charles-Philippe et Jean-Philippe Racicot. « La défense d'un Québec souverain: Ses pièges et ses possibilités » (2001), Produite dans le cadre des travaux de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté de 1992, Mise à jour et compléments de 2001.

IV. Sites Internet (webographie)

A- Bases de données

- Érudit, en ligne : <https://www.erudit.org/fr/>
- JSTOR, en ligne : <https://www.jstor.org/>
- ProQuest, en ligne : <https://www.proquest.com/>
- ResearchGate, en ligne : <https://www.researchgate.net/>
- SpringerLink, en ligne : <https://link.springer.com/>
- WorldCat, en ligne : <https://search.worldcat.org/>

B- Catalogues de bibliothèque

- Bibliothèque et Archives nationales du Québec : <https://www.banq.qc.ca/>
- UQAM (bibliothèque) : <https://bibliotheques.uqam.ca/>

C- Sites gouvernementaux

- Assemblée nationale du Québec : <https://www.assnat.qc.ca/>
- Institut national de santé publique du Québec : <https://inspq.qc.ca/>
- Ministère de la Cybersécurité et du Numérique : <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/cybersecurite-numerique>
- Ministère des Relations internationales et de la Francophonie : <https://www.mrif.gouv.qc.ca/>
- Patrimoine de la Sûreté du Québec : <https://www.patrimoine.sq.gouv.qc.ca/>
- Secrétariat du Québec aux relations canadiennes : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/>
- Sûreté du Québec : <https://www.sq.gouv.qc.ca/>

D- Sites d'organisations internationales

- Assemblée parlementaire de la Francophonie : <https://apf-francophonie.org/>
- Organisation des Nations Unies, en ligne : www.un.org
- Organisation internationale de la Francophonie, en ligne : <https://www.francophonie.org/>

E- Sites de journaux

- Radio-Canada : <https://ici.radio-canada.ca/>