

**Université de Montréal**

**Le processus de conclusion de l'Accord économique et commercial global entre le  
Canada et l'Union européenne (AECG) en regard des principes du fédéralisme et de la  
démocratie**

**Par Florence Beaudet**

**Faculté de droit**

**Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maître en droit, option droit  
international**

**Février 2018**

**© Florence Beaudet, 2018**

## Résumé

Les traités économiques et commerciaux du XXI<sup>e</sup> siècle, caractérisés par leur vocation à réglementer des secteurs de plus en plus étendus et parfois seulement connexes au commerce international, rendent incontournable, dans un contexte fédéral, la participation des entités fédérées à leur élaboration et à leur application. L'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne n'échappe pas à cette tendance, comme en témoigne le choix de faire participer directement, pour la première fois, les provinces canadiennes à certaines séances officielles de négociation. L'objectif de ce mémoire est d'examiner, à la faveur des principes du fédéralisme et de la démocratie, les mécanismes de consultation et de participation provinciale et parlementaire employés durant le cheminement de l'AECG au Canada. Cet examen, sous l'éclairage des expériences des fédérations de Belgique et d'Allemagne en pareille matière, permettra en conclusion d'identifier des pistes de solution pour améliorer le processus canadien de conclusion et de mise en œuvre des traités.

**Mots-clés :** *Accord économique et commercial global (AECG), fédéralisme, démocratie, traités, Canada, Union européenne, Belgique, Allemagne*

## Abstract

21st century economic and trade agreements, focusing on the regulation of more and more extensive sectors, call for a better input, in a federal context, of federated entities during the negotiation and implementation phases. The Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) is no exception to this trend, as can be seen from the decision to invite, for the first time, the provinces to attend directly at some of the formal negotiation sessions. The objective of this master's thesis is to examine, using the principles of federalism and democracy as criteria, provincial and parliamentary consultation and involvement mechanisms during the CETA process in Canada. This study, considering Belgian and German federations experiences, will ultimately lead us to identify solutions to improve the conclusion and implementation process of treaties in Canada.

**Keywords:** *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), federalism, democracy, treaties, Canada, European Union, Belgium, Germany*

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	1
<b>1. Le processus de conclusion et de mise en œuvre des traités : les principes du fédéralisme et de la démocratie</b> .....	4
1.1. Les principes du fédéralisme et de la démocratie, leurs composantes et leurs manifestations dans la sphère politique .....	4
1.1.1. Les principes du fédéralisme et de la démocratie dans le <i>Renvoi relatif à la sécession du Québec</i> .....	4
1.1.2. Les composantes du principe du fédéralisme: l'autonomie gouvernementale, la subsidiarité et la solidarité fédérale .....	7
1.1.3. Les manifestations des principes du fédéralisme et de la démocratie : le fédéralisme coopératif, exécutif et législatif .....	10
1.2. L'application des principes du fédéralisme et de la démocratie à la conclusion et la mise en œuvre des traités au Canada .....	14
<b>2. Le processus de conclusion et de mise en œuvre de l'AECG : le cas du Canada et du Québec</b> .....	27
2.1. L'évolution de la participation provinciale et du rôle des parlementaires au processus de conclusion et de mise en œuvre des traités .....	27
2.1.1. Les mécanismes de consultation des provinces en matière de commerce international.....	27
2.1.2. Le rôle des parlementaires à l'égard des traités.....	32
2.2. La négociation de l'AECG : quel rôle pour le Québec, les parlementaires et la société civile? 43	
2.2.1. La chronologie des étapes du cheminement de l'AECG, du lancement des négociations jusqu'à son entrée en vigueur .....	44
2.2.2. Les modes de consultation et de participation des provinces et territoires pour l'AECG .....	46
2.2.3. L'implication de la Chambre des communes du Canada et de l'Assemblée nationale du Québec dans l'élaboration de l'AECG .....	53

2.3. La conclusion et la mise en œuvre de l’AECG en regard des principes du fédéralisme et de la démocratie .....	62
<b>3. Le processus de conclusion et de mise en œuvre des traités : le cas de l’Union européenne, de la Belgique et de l’Allemagne .....</b>	<b>71</b>
3.1. La Belgique, un modèle de fédéralisme centrifuge et institutionnalisé .....	72
3.1.1. Les principales caractéristiques du fédéralisme belge.....	72
3.1.2. Les relations internationales des entités fédérées et leur participation à la politique internationale de la Belgique.....	74
3.1.3. Le rôle des entités fédérées belges auprès de l’Union européenne .....	80
3.2. L’Allemagne, un exemple de fédéralisme intra-étatique et coopératif .....	82
3.2.1. Les principales caractéristiques du fédéralisme allemand.....	82
3.2.2. Les relations internationales des <i>Länder</i> et leur participation à la politique internationale de l’Allemagne .....	84
3.2.3. Le rôle des <i>Länder</i> auprès de l’Union européenne.....	88
3.3. La négociation de l’AECG et le rôle des États membres et des entités fédérées.....	91
3.3.1. Le processus de négociation d’accords commerciaux et de l’AECG au sein de l’Union européenne .....	91
3.3.2. Le rôle des entités fédérées dans la négociation d’accords commerciaux auxquels l’UE est partie .....	102
<b>Conclusion .....</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>116</b>

## Liste des sigles

<b>Sigle</b>	<b>Signification</b>
ACS	Accord sur le commerce des services
AECG	Accord économique et commercial global
ALÉ	Accord de libre-échange
ALÉNA	Accord de libre-échange nord-américain
AUE	Acte unique européen
CCCT	Comité canadien sur le commerce et les tarifs
CdR	Comité des Régions
CIPE	Conférence interministérielle sur la politique étrangère
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
LMRI	Loi sur le ministère des Relations internationales
NDP	Nouveau Parti démocratique
OMC	Organisation mondiale du commerce
PLC	Parti libéral du Canada
POBG	Paix, ordre et bon gouvernement (clause)
RDIE	Règlement des différends investisseur-État
SIA	Sustainability impact assessment (étude d'impact de durabilité)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement)
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

## **Remerciements**

Mes remerciements vont d'abord à mon directeur, le professeur Daniel Turp, pour l'orientation intéressante qu'il a su proposer pour aborder mon sujet de mémoire et pour ses judicieux conseils tout au long de la rédaction. Son enthousiasme, son discernement et son expérience académique en font un professeur et un directeur de recherche remarquable.

Mes derniers mots de gratitude vont évidemment à mon conjoint, Simon-Pierre Savard-Tremblay, pour son soutien indéfectible, ses encouragements constants et pour sa lecture attentive de la dernière version de ce mémoire.

## **La négociation de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG) en regard des principes du fédéralisme et de la démocratie**

### **Introduction**

Les accords de commerce international ont occupé une place de premier plan dans l'actualité internationale des dernières années, notamment en raison de la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain, du retrait des États-Unis des négociations du Partenariat transpacifique, de la signature par le Canada et l'Union européenne de l'Accord économique et commercial global et du début des négociations sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre les États-Unis et l'Union européenne. Plusieurs États, dont le Canada et les États membres de l'Union européenne, ont vu en ces accords économiques bilatéraux et plurilatéraux une façon de remédier à la stagnation des négociations multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce durant le cycle de Doha<sup>1</sup>. C'est dans cet esprit qu'ils ont entamé, en 2009, les négociations en vue de conclure l'Accord économique et commercial global (AECG).

La multiplication de ces accords de libre-échange, ayant vocation à encadrer un vaste ensemble de secteurs parfois seulement indirectement liés au commerce, n'est pas passée inaperçue auprès de la population. Des organisations de la société civile, tant au Québec, au Canada et en Europe, ont dénoncé le manque de transparence de ces négociations commerciales et ont fait valoir que ces accords risqueraient d'éroder le pouvoir de réglementer des États, au nom de la libre-circulation et de la protection des investissements. Durant les négociations sur l'AECG, elles ont tenté d'obtenir l'oreille attentive de leurs représentants politiques à tous les échelons politiques. Au Québec et Canada, elles ont toutefois constaté que les élus avaient un pouvoir

---

<sup>1</sup> Christian DEBLOCK et Michèle RIOUX, « From economic dialogue to CETA. Canada's trade relations with the European Union », (2010) 66 *International Law Journal* 39, p. 55; Kurt HÜBNER, Tugce BALIK et Anne-Sophie DEMAN, « CETA : the Making of the Comprehensive Economic and Trade Agreement Between Canada and the EU », *Notes de l'Ifri*, 2016, en ligne: <<http://khuebner.ca/whats-up/ceta---ifri.pdf>> (consulté le 26 janvier 2018), p. 7; Kurt HÜBNER, Anne-Sophie DEMAN et Tugce BALIK, « EU and trade policy-making: the contentious case of CETA », (2017) 39-7 *Journal of European Integration* 843, p. 843; Richard OUELLET, Zakaria SORGHO, Guillaume BEAUMIER, « La négociation de l'AECG : une évolution prévisible de la relation canado-européenne », dans Christian DEBLOCK, Joël LEBULLENGER, Stéphane PAQUIN (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 63, à la page 77.

d'influence limitée et que le pouvoir décisionnel, en matière de commerce international, résidait encore principalement entre les mains de l'exécutif fédéral.

Mais qu'en est-il réellement, de ce pouvoir d'influence? Pour répondre à cette question, nous emploierons deux critères jurisprudentiels développés par la Cour suprême, les principes constitutionnels du fédéralisme et de la démocratie. Ces deux principes nous permettront d'analyser, d'une part, le cadre normatif de conclusion et de mise en œuvre des traités en général au Canada et d'autre part, celui ayant prévalu durant la négociation et la conclusion de l'AECG. Pour ce faire, nous définirons au premier chapitre les principes du fédéralisme et de la démocratie et verrons en quoi leur application au processus de conclusion des traités est pertinente. Au deuxième chapitre, nous décrirons les mécanismes de consultation et de participation des provinces et des parlementaires à l'élaboration des traités, notamment commerciaux, et les évaluerons à l'aune des principes du fédéralisme et de la démocratie. Cet exercice de description et d'analyse sera répété à l'égard du processus de négociation propre à l'AECG.

Dans le troisième et dernier chapitre, nous dirigerons notre regard vers l'Union européenne (ci-après UE) et particulièrement vers deux États membres ayant une structure politique fédérale, la Belgique et l'Allemagne. Nous écarterons ici le cas de l'Autriche, seule autre fédération membre de l'Union européenne, puisque qu'elle présente un intérêt moindre de comparaison pour le Canada étant donné son faible degré de décentralisation. Nous examinerons les mécanismes que la Belgique et l'Allemagne ont retenus pour permettre la participation de leurs entités fédérées et de leurs parlementaires aux négociations de l'AECG. La Belgique et l'Allemagne, caractérisées par une plus grande décentralisation et plus d'autonomie accordée aux entités fédérées sur le plan international, nous offriront un éventail intéressant de mécanismes applicables en contexte fédéral. Cet examen sera précédé d'une description des normes législatives et pratiques appliquées dans ces fédérations en matière de traités. L'AECG étant un traité négocié par l'Union européenne, nous nous attarderons également aux mécanismes applicables à ce niveau de gouvernement en matière de traités commerciaux.



Cette incursion dans le droit comparé mènera, en conclusion, à proposer des pistes de solution pour assurer une meilleure prise en compte des principes du fédéralisme et de la démocratie en matière de négociation de traités commerciaux au Canada.

## **1. Le processus de conclusion et de mise en œuvre des traités : les principes du fédéralisme et de la démocratie**

Les principes du fédéralisme et de la démocratie étant nos outils d'analyse pour la présente étude du processus de négociation de l'AECG, nous leur consacrerons cette première partie, dont l'objectif dans la première section sera de décrire ces principes en fonction de la jurisprudence de la Cour suprême et de la doctrine. Ayant fait l'objet de davantage d'attention jurisprudentielle et doctrinale, le principe du fédéralisme sera approfondi en fonction de ses composantes – l'autonomie gouvernementale, la subsidiarité et la solidarité fédérale – et de quelques-unes des formes qu'il peut épouser – coopératif, exécutif ou législatif. Dans la deuxième section, nous démontrerons en quoi les principes du fédéralisme et de la démocratie sont pertinents en matière de traités, en explorant certaines difficultés du cadre constitutionnel et législatif actuel s'appliquant aux traités au Canada.

### **1.1. Les principes du fédéralisme et de la démocratie, leurs composantes et leurs manifestations dans la sphère politique**

#### **1.1.1. Les principes du fédéralisme et de la démocratie dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec***

Quoique la Cour suprême ait abordé avant le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>2</sup> la question de principes constitutionnels propres à combler les lacunes du texte de la Constitution<sup>3</sup>, c'est véritablement avec ce renvoi qu'elle a établi la nature, la portée et les limites des principes constitutionnels sous-jacents. À cet égard, la Cour suprême a énoncé dans ce renvoi que la constitution canadienne n'est pas que l'ensemble des textes écrits énumérés à l'article 52(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>4</sup>, mais qu'elle comprend également des principes

---

<sup>2</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

<sup>3</sup> Notamment dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3.

<sup>4</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11, (R.-U.).

constitutionnels sous-jacents ou implicites<sup>5</sup>. Selon la Cour suprême, ces principes constitutionnels ont jalonné l'histoire constitutionnelle du Canada et constituent les « prémisses inexprimées »<sup>6</sup> et « la force vitale »<sup>7</sup> du texte de la Constitution. En plus de servir d'outils interprétatifs quant à la portée des droits et obligations constitutionnels et du rôle des institutions politiques, les principes sous-jacents à la Constitution sont essentiels au processus évolutif et au développement de celle-ci<sup>8</sup>. « Investis d'une force normative puissante »<sup>9</sup>, ces principes peuvent aussi donner lieu à des « obligations juridiques substantielles »<sup>10</sup> dans certaines circonstances.

Dans le contexte de la sécession du Québec, la Cour suprême a en effet conclu que ces principes constitutionnels établissaient une obligation de négocier de la part des membres de la fédération dans l'éventualité d'une expression claire par la population d'une province de son désir de réaliser la sécession<sup>11</sup>. Selon Patrick Taillon et Alexis Deschênes, l'obligation de négocier énoncée dans ce renvoi serait susceptible de s'appliquer également à des projets de modifications constitutionnelles autres que celui de réaliser l'indépendance d'une province<sup>12</sup>. Sans nécessairement imposer une obligation de négocier, les principes sous-jacents à la Constitution pourraient aussi permettre de mieux définir les rôles des institutions politiques dans le contexte de la conclusion et de la mise en œuvre des traités. Dans cette partie, nous décrivons brièvement en quoi consistent deux de ces principes, le fédéralisme et la démocratie, en nous appuyant sur leur origine jurisprudentielle et la théorisation doctrinale qui en a été faite par le professeur Hugo Cyr.

Le principe du fédéralisme est décrit par la Cour suprême comme étant une « étoile »<sup>13</sup> ayant guidé les tribunaux dans leur interprétation du texte de la Constitution depuis le début de l'histoire canadienne. Ce principe a également été considéré comme une réponse politique au

---

<sup>5</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc. note 2, par. 52.

<sup>6</sup> *Id.*, par. 49.

<sup>7</sup> *Id.*, par. 51.

<sup>8</sup> *Id.*, par. 52.

<sup>9</sup> *Id.*, par. 54.

<sup>10</sup> *Id.*, par. 54.

<sup>11</sup> *Id.*, par. 88.

<sup>12</sup> Patrick TAILLON et Alexis DESCHÊNES, « Une voie inexplorée de renouvellement du fédéralisme canadien : l'obligation constitutionnelle de négocier des changements constitutionnels », (2012) 53-3 *Les Cahiers de droit* 461.

<sup>13</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc. note 2, par. 56.

contexte sociopolitique dans lequel le Canada a pris naissance, permettant d'une part de centraliser certains intérêts communs, et d'autre part de laisser à chaque province son autonomie pour l'administration des affaires locales<sup>14</sup>.

« Le principe du fédéralisme est une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l'autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence. La structure fédérale de notre pays facilite aussi la participation à la démocratie en conférant des pouvoirs au gouvernement que l'on croit le mieux placé pour atteindre un objectif sociétal donné dans le contexte de cette diversité. »<sup>15</sup>

Cette définition du principe du fédéralisme illustre à quel point il est intrinsèquement lié au principe de la démocratie. La Cour précise que la combinaison de ces deux principes permet de faire « coexister des majorités différentes et également légitimes dans divers provinces et territoires ainsi qu'au niveau fédéral »<sup>16</sup> afin de répondre aux besoins et aux intérêts des populations de chacune des provinces.

D'un point de vue institutionnel, la démocratie est l'ensemble des règles qui régissent le processus électif et les droits des citoyens d'y participer comme candidats et électeurs. Mais la Cour considère qu'au-delà du fonctionnement du système politique, la démocratie rend possible l'exercice de l'autonomie gouvernementale à travers le processus démocratique<sup>17</sup>. Ayant dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* eu à se prononcer sur la règle de la majorité, la Cour explique que la coexistence de différentes majorités légitimes à différents niveaux de gouvernements, rendue possible par le système fédéral, entraîne nécessairement des négociations et des compromis. Selon la Cour, « un système démocratique de gouvernement est tenu de prendre en considération ces voix dissidentes, et de chercher à en tenir compte et à y répondre dans les lois que tous les membres de la collectivité doivent respecter »<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> *Id.*, par. 57.

<sup>15</sup> *Id.*, par. 58.

<sup>16</sup> *Id.*, par. 66.

<sup>17</sup> *Id.*, par. 64, 65.

<sup>18</sup> *Id.*, par. 68.

### 1.1.2. Les composantes du principe du fédéralisme: l'autonomie gouvernementale, la subsidiarité et la solidarité fédérale

Depuis le *Renvoi relatif à la sécession*, le principe du fédéralisme a fait couler beaucoup d'encre, tant sur le plan jurisprudentiel qu'académique, ce qui explique que nous lui consacrerons cette sous-section, pour en approfondir certaines facettes. Sans se limiter aux arrêts de la Cour suprême traitant spécifiquement des principes constitutionnels sous-jacents, le professeur Hugo Cyr a relevé de la jurisprudence de cette Cour trois éléments piliers du fédéralisme canadien:

« Instead of a detailed set of specific rules, the principle of federalism relies on a series of principles that distinguish federations from other political forms. I propose that three such principles stand out from within our constitutional instruments and jurisprudence: autonomy, subsidiarity and federal solidarity. »<sup>19</sup>

Nous décrirons chacun de ces piliers – l'autonomie gouvernementale, la subsidiarité et la solidarité fédérale – lesquels nous serviront d'instruments supplémentaires pour évaluer les modèles de participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des traités tant au Canada (partie 2) qu'en Allemagne et en Belgique (partie 3).

Quoique l'autonomie gouvernementale ait toujours marqué la jurisprudence depuis la création du Canada, la façon dont elle a été interprétée par les tribunaux a évolué avec les années. D'abord sous l'influence de la doctrine des « compartiments étanches », explicitée par Lord Atkin dans l'affaire sur les *Conventions du travail*<sup>20</sup>, le concept de l'autonomie a été utilisé pour prévenir les intrusions d'un ordre de gouvernement sur les compétences de l'autre. Cette approche s'inscrivait dans la doctrine de l'exclusivité des pouvoirs, préconisée surtout par le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres<sup>21</sup>. Or, la jurisprudence plus récente de la Cour suprême suggère que l'autonomie vise plutôt à promouvoir les capacités législatives de chacun des parlements fédéral et provinciaux, quitte à opter pour des façons plus flexibles d'envisager

---

<sup>19</sup> Hugo CYR, « Autonomy, Subsidiarity, Solidarity: Foundations of Cooperative Federalism », (2014) 23 *Constitutional Forum* 20, p. 20.

<sup>20</sup> *Canada (PG) v. Ontario (PG)*, [1937] A.C. 326, [1937] 1 D.L.R. 673.

<sup>21</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, par. 56.

le partage des compétences. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*<sup>22</sup>, la Cour suprême constate l'évolution de la doctrine en cette matière :

« Nous pouvons toutefois à bon droit noter l'existence d'une tendance de plus en plus marquée à envisager les problèmes complexes de gouvernance susceptibles de se présenter dans une fédération, non pas comme une simple alternative entre deux ordres de gouvernement, mais comme une recherche coopérative de solutions qui satisfont les besoins tant de l'ensemble du pays que de ses composantes. »<sup>23</sup>

La doctrine des effets incidents, du double aspect et les compétences explicitement concurrentes prévues dans le texte de la Constitution sont des exemples de cet aménagement plus souple de l'exercice de l'autonomie gouvernementale<sup>24</sup>.

La subsidiarité, une autre composante du fédéralisme canadien, est l'idée que les pouvoirs législatifs sont distribués d'abord en fonction du critère de proximité à des entités locales puis, en cas d'incapacité de leur part, à une entité centrale<sup>25</sup>. Quoiqu'il ne soit pas explicitement nommé dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la Cour le suggère dans sa définition du fédéralisme lorsqu'elle affirme que la « structure fédérale facilite aussi la participation à la démocratie en conférant des pouvoirs au gouvernement que l'on croit le mieux placé pour atteindre un objectif sociétal donné »<sup>26</sup>. Dans l'arrêt *Spraytech*<sup>27</sup>, la juge l'Heureux-Dubé, écrivant pour la majorité, définit ainsi la subsidiarité :

« Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population. »<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> *Id.*, par. 132.

<sup>24</sup> Hugo CYR, préc. note 19, p. 21.

<sup>25</sup> *Id.*, p. 27.

<sup>26</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc. note 2, par. 58.

<sup>27</sup> 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40.

<sup>28</sup> *Id.*, par. 3.

Quelques années, plus tard, dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*<sup>29</sup>, les juges Binnie et Lebel confirment que le partage des compétences s'est effectué au Canada en fonction de la subsidiarité :

« Comme notre Cour l'a rappelé dans cet arrêt [dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*], le fédéralisme a été la réponse juridique des constituants aux réalités politiques et culturelles qui existaient à l'époque de la Confédération. [...] De larges pouvoirs ont été conférés aux législatures provinciales, tandis que l'unité du Canada a été assurée en réservant au Parlement des pouvoirs dont l'exercice se prêtait davantage à l'ensemble du pays. Chacune des compétences législatives a été attribuée à l'ordre de gouvernement qui serait le mieux placé pour l'exercer. Le fédéralisme avait, et a toujours, pour objectifs fondamentaux de concilier l'unité et la diversité, de promouvoir la participation démocratique en réservant des pouvoirs réels aux instances locales ou régionales, ainsi que de favoriser la coopération des différents gouvernements et législatures dans la recherche du bien commun. »<sup>30</sup>

De ce passage de l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* se dégage la troisième composante du fédéralisme canadien, soit la solidarité fédérale, selon laquelle tous les membres de la fédération, en tant qu'entités d'un même corps politique, sont tenus de coopérer afin de se porter mutuellement assistance et de limiter entre eux l'imposition d'externalités négatives<sup>31</sup>. Selon Hugo Cyr, c'est justement en raison du risque qu'un manque de coopération entre les provinces ne mène à l'imposition d'externalités négatives que certaines compétences ont été attribuées au palier fédéral, comme le commerce et les traversiers interprovinciaux de même que les travaux et entreprises déclarés à l'avantage général du Canada. Quoique le concept de solidarité fédérale n'ait pas été nommément employé par la Cour suprême, il teinte néanmoins le fonctionnement du régime fédéral canadien<sup>32</sup>. Pour décrire cette réalité, la Cour suprême a plutôt utilisé le terme de « fédéralisme coopératif », dont nous traiterons dans la sous-section suivante.

---

<sup>29</sup> *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22.

<sup>30</sup> *Id.*, par. 22.

<sup>31</sup> Hugo CYR, préc. note 19, p. 30-31.

<sup>32</sup> *Id.*, p. 32.

### 1.1.3. Les manifestations des principes du fédéralisme et de la démocratie : le fédéralisme coopératif, exécutif et législatif

Quoiqu'ils ne puissent être appliqués directement que par les tribunaux, dans un contexte bien particulier, les principes du fédéralisme et de la démocratie teintent néanmoins les conceptions du fédéralisme au Canada. Nous aborderons brièvement trois de ces conceptions, qui prennent en compte, en des proportions différentes, les principes du fédéralisme et de la démocratie : le fédéralisme coopératif, le fédéralisme exécutif et le fédéralisme législatif. Ces trois notions, à mi-chemin entre le droit et la science politique, permettront de faire le pont entre les principes constitutionnels et les mécanismes politiques de participation et de consultation quant à l'élaboration et à la mise en œuvre des traités.

Le fédéralisme coopératif représente un ensemble de relations entre les exécutifs de chacun des gouvernements territoriaux, provinciaux et fédéral<sup>33</sup>. Les rencontres du Conseil de la fédération, ou autres conférences intergouvernementales, et les mécanismes de péréquation sont des exemples d'arrangements typiques du fédéralisme coopératif. La Cour suprême du Canada a eu recours à cette notion à partir de la décennie 1970<sup>34</sup>, parallèlement au développement de doctrines plus souples de partage des compétences, reconnaissant que la doctrine de l'exclusivité des compétences ne correspondait pas toujours à la réalité actuelle du fédéralisme canadien, où les chevauchements des lois fédérales et provinciales sont inévitables<sup>35</sup>. Dans l'arrêt de 2015 portant sur l'abolition du registre des armes à feu par le gouvernement fédéral<sup>36</sup>, la Cour suprême a eu à se prononcer sur la portée des effets du fédéralisme coopératif sur le pouvoir fédéral de légiférer pour détruire des données. La Cour s'est divisée à cinq contre quatre quant au pourvoi du Québec pour faire déclarer *ultra vires* l'article 29 de la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*<sup>37</sup>, lequel prévoit la destruction des données du Registre canadien des armes à feu. La majorité s'est exprimée en ces termes sur la question du fédéralisme coopératif :

---

<sup>33</sup> Peter HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2017 Student edition, Toronto, Thomson Reuters, 2017, p. 5-46.

<sup>34</sup> L'expression « fédéralisme coopératif » est a été employé pour la première fois par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 421.

<sup>35</sup> *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, préc. note 29, par. 24 et 42.

<sup>36</sup> *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14.

<sup>37</sup> *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*, L.C. 2003, c. 8.



« La notion de fédéralisme coopératif sert à décrire le [traduction] « faisceau de rapports entre l'exécutif du gouvernement central et celui des gouvernements régionaux [au moyen duquel] des mécanismes, tout particulièrement des mécanismes financiers, sont établis pour permettre une répartition continue des pouvoirs et des ressources sans recourir aux tribunaux ou à la procédure d'amendement » : P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5e éd. suppl.), p. 5-46. [...]

Les tribunaux se sont servis de cette notion descriptive de fédéralisme coopératif pour élaborer un principe juridique qui a été invoqué pour assouplir les doctrines touchant le partage des pouvoirs telles la prépondérance fédérale et l'exclusivité des compétences. Elle est utilisée pour faciliter l'intégration des régimes législatifs fédéraux et provinciaux et éviter l'imposition de contraintes inutiles aux interventions législatives provinciales. »<sup>38</sup>

Dans leurs motifs conjoints dissidents, les juges Lebel, Wagner et Gascon ont plutôt défini le concept de fédéralisme coopératif comme « l'adaptation du principe du fédéralisme à cette réalité moderne, et ce, tant par le droit que les acteurs politiques »<sup>39</sup>. La majorité a conclu que le principe du fédéralisme coopératif, à lui seul, ne saurait imposer des limites à l'exercice d'une compétence par ailleurs valide<sup>40</sup>.

Le fédéralisme coopératif, comme l'indique la définition de Peter Hogg citée par la Cour suprême, concerne l'interaction entre les exécutifs, et non les assemblées législatives. Celles-ci sont, dans un système parlementaire de type Westminster ayant intégré le principe du gouvernement responsable, souvent à la remorque des gouvernements en matière d'élaboration des politiques<sup>41</sup>. Ce constat a amené le professeur Donald Smiley à qualifier en 1979 le fédéralisme canadien de « fédéralisme exécutif » et à énumérer un ensemble de reproches à l'égard de ce système<sup>42</sup>. Il considère que la multiplication des relations intergouvernementales a couvert d'un voile de secret la conduite des affaires publiques par les gouvernements, tout en

---

<sup>38</sup> *Id.*, par. 17.

<sup>39</sup> *Id.*, par. 147.

<sup>40</sup> *Id.*, par. 21.

<sup>41</sup> Peter HOGG, préc. note 33, p. 5-46; Richard SIMEON et David CAMERON, « Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron If There Ever was One? » dans Herman BAKVIS et Grace SKOGSTAD (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills, Oxford University Press, 2002, p. 278, à la page 278.

<sup>42</sup> Donald V. SMILEY, « An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults » dans Richard SIMEON (éd.) *Confrontation et collaboration. Les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1979, p. 105.

diminuant la participation populaire à ce processus. Il ajoute que le fédéralisme exécutif augmente considérablement le champ d'activité gouvernementale tout en diminuant la responsabilité des gouvernements envers leurs législatures et leurs électeurs, puisque cette pratique du fédéralisme implique que le lieu décisionnel se déplace des gouvernements individuels vers des ensembles de gouvernements négociant à l'écart du processus législatif. Smiley résume ainsi son point de vue: « My argument then is that executive federalism contributes to secret, non-participatory and non-accountable processes of government. »<sup>43</sup> Ainsi, les gouvernements, en épousant le fédéralisme coopératif et en multipliant par conséquent leurs relations intergouvernementales pour prendre des décisions en commun, s'éloignent en même temps du principe de la démocratie.

Pour remédier aux lacunes du fédéralisme exécutif en matière de transparence et de contrôle parlementaire et démocratique, certains auteurs<sup>44</sup> ont plaidé en faveur d'un « fédéralisme législatif » (*legislative* ou *inter-legislative federalism*), à même de combiner les principes du fédéralisme et de la démocratie. L'une des propositions avancées pour corriger le déficit démocratique associé au fédéralisme exécutif serait de rendre les conférences intergouvernementales ouvertes au public et aux médias<sup>45</sup>. Cette mesure risquerait toutefois de rendre l'atteinte de consensus plus difficile, les gouvernements s'affairant davantage à plaire à leur électorat qu'à travailler à la recherche de solutions communes<sup>46</sup>. Richard Simeon et David Cameron proposent également d'augmenter le contrôle parlementaire des relations intergouvernementales, en instituant des comités parlementaires compétents en cette matière<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> *Id.*, à la page 107.

<sup>44</sup> David CAMERON, « Inter-Legislative Federalism » dans Harvey LAZER, J. Peter MEEKISON et Hamish TELFORD, *Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004, p. 463; Richard SIMEON, « Combining the Agendas: Federalism and Democracy », *IIGR Democracy and Federalism Series*, 2005, en ligne: <<http://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca.iigrwww/files/files/WorkingPapers/Interdependence/Simeon2005.pdf>> (consulté le 19 janvier 2018); Richard SIMEON et David CAMERON, préc. note 41, p. 278.

<sup>45</sup> Richard SIMEON, préc. note 44, p. 2.

<sup>46</sup> Guy LAFOREST et Eric MONTIGNY, « Le fédéralisme exécutif : problèmes et actualités » dans Réjean PELLETIER et Manon TREMBLAY (dir.), *Le Parlementarisme canadien*, 5<sup>e</sup> éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 2013, p. 127, à la page 135.

<sup>47</sup> Il est à noter que l'Assemblée nationale du Québec dispose déjà d'une commission parlementaire compétente en matière de relations intergouvernementales, la Commission des institutions. Au niveau fédéral, il existe un comité sénatorial compétent quant aux relations fédérales-provinciales, mais aucun équivalent à la Chambre des communes. Voir ASSEMBLÉE NATIONALE, *Règlement et autres règles de procédure de l'Assemblée nationale*, 16<sup>e</sup> édition, Québec, 2016, en ligne : < <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/14803.html> > (consulté le 14 juillet 2017),

– auxquels devraient se rapporter le premier ministre et les ministres ayant participé à des rencontres intergouvernementales – et des rencontres interparlementaires sur certains enjeux d'intérêt commun, lesquelles pourraient même se tenir sous l'égide d'une association rassemblant le Parlement canadien ainsi que toutes les législatures provinciales, à l'instar de l'Association parlementaire du Commonwealth ou de la Francophonie<sup>48</sup>. Cameron résume ainsi les avantages que pourrait tirer le fédéralisme canadien d'une meilleure prise en compte de la dimension parlementaire :

« The introduction of a degree of inter-legislative federalism could make a modest contribution to the strengthening of Canadian democracy by expanding the role, perspectives and the effectiveness of the country's legislators; to the functioning of federalism, by supplementing the dominant practices of executive federalism with the addition of a legislative dimension; to governmental performance, through greater information exchange among jurisdiction on innovations, experiments and best practices; and to Canadian unity, by offering an additional integrative bridge across regions and provinces – one, moreover, which is not focused on turf or status, as executive intergovernmental institutions tend to be. »<sup>49</sup>

Ces trois notions, que sont le fédéralisme coopératif, le fédéralisme exécutif et le fédéralisme législatif, illustrent le défi de conjuguer fédéralisme et démocratie à une ère où les pouvoirs publics sont appelés à légiférer sur des enjeux de plus en plus variés et complexes, autant sur le plan national qu'international. En effet, ce que les gouvernements gagnent en efficacité et en cohérence grâce au fédéralisme exécutif est perdu en légitimité et transparence. À l'inverse, le fédéralisme législatif offre quant à lui plus de légitimité et de transparence, mais au prix d'une lourdeur administrative.

Nous verrons maintenant comment ce défi de concilier fédéralisme et démocratie peut être élevé à un autre degré de complexité lorsqu'il est question de traités. Dans la prochaine section, nous décortiquerons certaines difficultés liées au processus de conclusion et de mise en œuvre des

---

art. 118, par. 6 RAN; CANADA, SÉNAT DU CANADA, *Règlement du Sénat du Canada*, Ottawa, 2017, en ligne : <<https://sencanada.ca/media/135117/rules-senate-reglement-senat.pdf>> (consulté le 19 janvier 2018), art. 12-7, par. 7; *Id.*, à la page 154.

<sup>48</sup> David CAMERON, préc. note 44, aux pages 470-474; Guy LAFOREST et Eric MONTIGNY, préc. note 46, aux pages 154-155; Richard SIMEON, préc. note 44, p. 2-3; Richard SIMEON et David CAMERON, préc. note 41, à la page 292.

<sup>49</sup> David CAMERON, préc. note 44, à la page 474.

traités au Canada, et suggérerons que celles-ci peuvent être atténuées par une meilleure observance des principes du fédéralisme et de la démocratie par les pouvoirs publics.

## 1.2. L'application des principes du fédéralisme et de la démocratie à la conclusion et la mise en œuvre des traités au Canada

Faisant référence à la métaphore de l' « arbre vivant », la Cour suprême écrivait en 2007 dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* que les principes constitutionnels, dont celui du fédéralisme, devaient guider l'évolution de l'interprétation constitutionnelle afin qu'elle s'adapte aux nouvelles réalités de la société canadienne :

« Comme toute autre partie de notre Constitution, cet « arbre vivant » selon l'image célèbre de l'arrêt *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (C.P.), p. 136, l'interprétation de ces compétences et de leur articulation doit être évolutive et adaptée aux réalités politiques et culturelles changeantes de la société canadienne. Il importe aussi que les principes directeurs fondamentaux de notre ordre constitutionnel, notamment celui du fédéralisme, continuent à guider tant leur définition et leur mise en œuvre que leurs interactions. Le fonctionnement même du régime fédéral canadien doit donc continuellement faire l'objet de nouvelles analyses au regard des valeurs fondamentales qu'il était destiné à favoriser. »<sup>50</sup>

En termes de nouvelles réalités politiques et culturelles, il faut dire que les accords internationaux, particulièrement les accords économiques de nouvelle génération, ne sont pas sans poser des défis de taille au fédéralisme canadien. Si, il y a quelques décennies, les traités en matière économique concernaient principalement les tarifs douaniers, les accords d'aujourd'hui concernent surtout les barrières non tarifaires et tendent à réguler des secteurs seulement connexes au commerce international, comme la mobilité des personnes, les marchés publics et le commerce des produits et services culturels. Dans le contexte canadien, cela signifie que les nouveaux accords s'intéressent de plus en plus aux compétences des provinces, et requièrent des partenaires de la fédération plus de concertation dans la détermination de leurs positions de négociation sur le plan international. Comme nous le verrons, la procédure actuelle

---

<sup>50</sup> *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, préc. note 29, par. 23.

de conclusion et de mise en œuvre des traités au Canada comporte certaines difficultés, qui ne peuvent être résolues qu'en tenant compte des principes du fédéralisme et de la démocratie.

Au Canada, la responsabilité gouvernementale ou parlementaire à l'égard d'un traité varie selon l'étape du cheminement de celui-ci, de la négociation jusqu'à la mise en œuvre, et selon les champs de compétence auxquels se rattachent les secteurs qu'il vise à réglementer.

En ce qui concerne la négociation, la signature et la ratification, premières étapes du cheminement d'un traité, il n'existe actuellement pas de consensus ni dans la doctrine ni dans le milieu politique quant à savoir s'il s'agit d'une compétence exclusive de l'exécutif fédéral ou d'une responsabilité partagée entre les exécutifs fédéral et provinciaux en fonction des champs de compétence visés par l'accord<sup>51</sup>. Ce qui n'est pas contesté cependant, c'est que le pouvoir de conclure des traités incombe à l'exécutif en vertu de la prérogative royale sur les affaires étrangères et qu'aucune forme d'approbation auprès de la législature n'est en théorie requise à cette étape<sup>52</sup>.

La position du gouvernement fédéral, défendue principalement par des auteurs du Canada anglais<sup>53</sup>, est celle de l'exclusivité fédérale en matière de conclusion des traités<sup>54</sup>. Les auteurs Gibran van Ert et Hugo Cyr ont, dans leurs ouvrages respectifs<sup>55</sup>, établi les quatre principaux arguments qui étayent la position fédérale. Nous les reprendrons ici: les *Lettres patentes*

---

<sup>51</sup> Jacques-Yvan MORIN, Francis RIGALDIES et Daniel TURP, *Droit international public. Notes et documents*, Tome II : Documents d'intérêt canadien et québécois, 3<sup>e</sup> édition, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, p. 128-129; Charles-Emmanuel CÔTÉ, « Le Canada et la capacité des entités infra-étatiques de conclure des traités », (2018) 23 *Série Canada et droit international : 150 ans d'histoire*, en ligne : < <https://www.cigionline.org/publications/le-canada-et-la-capacite-des-entites-infra-etatiques-de-conclure-des-traites> > (consulté le 18 novembre 2018).

<sup>52</sup> Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2008, p. 563; Gibran VAN ERT, *Using International Law in Canadian Courts*, Toronto, Irwin Law, 2008, p. 92-93; Gib VAN ERT, « The Legal Character of Provincial Agreements with Foreign Governments », (2001) 42-4 *Les Cahiers de droit* 1093, p. 1095.

<sup>53</sup> Voir notamment Stéphane BEAULAC, « The Myth of Jus Tractatus in La Belle Province: Quebec's Gérin-Lajoie Statement », (2012) 35 *Dalhousie Law Journal* 237 et Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 3<sup>e</sup> éd. Scarborough, Carswell, 1992, section 11.2.

<sup>54</sup> La position du gouvernement fédéral a été exposée dans Paul MARTIN, *Fédéralisme et relations internationales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

<sup>55</sup> Hugo CYR, *Canadian Federalism and Treaty Powers: Organic Constitutionalism at Work*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang Éditions scientifiques internationales, 2009; Gibran VAN ERT, préc. note 52.

*constituant la charge de Gouverneur général du Canada de 1947*<sup>56</sup> (ci-après Lettres patentes), le statut du Canada sur le plan international, le partage des compétences et les usages constitutionnels<sup>57</sup>. Le premier argument repose sur la deuxième clause des Lettres patentes, laquelle transfère au gouverneur général du Canada les pouvoirs du souverain et se lit ainsi :

« Et, par les présentes, nous autorisons notre gouverneur général [...] à exercer tous les pouvoirs et attributions dont nous sommes valablement investi (sic) à l'égard du Canada, et, pour plus de certitude, mais sans restreindre la portée générale de ce qui précède, à faire exécuter, de la manière susdite, tout ce qui peut ressortir à sa charge et à la confiance que nous avons mise en lui en conformité des divers pouvoirs et attributions qui lui ont été accordés ou destinés en vertu des Actes de l'Amérique du Nord britannique, de 1867 à 1946, et des pouvoirs et attributions ci-après conférés par les présentes lettres patentes et dans toute commission qui pourra lui être décernée sous Notre Grand Sceau du Canada et sous le régime des lois qui sont ou pourront être en vigueur au Canada. »<sup>58</sup> [nos soulignements]

Selon le professeur Peter Hogg, « this language undoubtedly delegates to the federal government of Canada the power to enter into treaties binding Canada. »<sup>59</sup> Le pouvoir de conclure des traités est donc considéré comme faisant partie de cet ensemble de pouvoirs et attributions conférés au gouverneur général, et exercés en pratique par le gouvernement fédéral aujourd'hui<sup>60</sup>. Or, tel que le remarque Gib van Ert, l'utilisation des termes « à l'égard du Canada » ou « in respect of Canada » dans la version anglaise suggère que sont exclus les pouvoirs et attributions appartenant au souverain à l'égard des provinces, puisqu'il n'est nulle part mentionné dans les Lettres patentes que celles-ci affectent la charge du lieutenant-gouverneur<sup>61</sup>.

Le deuxième argument généralement avancé pour soutenir la thèse d'Ottawa est que le Canada, comme sujet de droit international, ne devrait agir sur le plan international que par son gouvernement central, le seul à pouvoir incarner la personnalité juridique internationale<sup>62</sup>. Les tenants de cette thèse considèrent que le droit international conçoit les États souverains comme n'ayant qu'une seule personnalité internationale, ne leur permettant de négocier que d'une seule

---

<sup>56</sup> *Lettres patentes constituant la charge du Gouverneur général du Canada*, reproduites dans L.R.C. 1985, Appendice II, no 31.

<sup>57</sup> Gibran VAN ERT, préc. note 52, p. 102 et suiv.

<sup>58</sup> *Lettres patentes constituant la charge du Gouverneur général du Canada*, préc. note 56, art. 2.

<sup>59</sup> Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, préc. note 53, p. 282.

<sup>60</sup> Paul MARTIN, *Fédéralisme et relations internationales*, préc. note 54, p. 14.

<sup>61</sup> Gibran VAN ERT, préc. note 52, p. 103-104.

<sup>62</sup> Hugo CYR, préc. note 55, p. 136.

voix à l'international, ce à quoi plusieurs fédérations se seraient conformées dans leurs pratiques<sup>63</sup>. Néanmoins, pour van Ert et Cyr, cet argument semble ignorer que même les entités fédérées disposent d'une personnalité internationale, et que la procédure de conclusion des traités des autres États fédéraux n'est pas pertinente pour déterminer celle applicable au Canada<sup>64</sup>.

Une certaine conception du partage des compétences voulant que les provinces ne s'occupent que des enjeux de nature locale ou privée et que le palier fédéral ait, en vertu de la clause « paix, ordre et bon gouvernement » de l'article 91 de la *LC de 1867* (ci-après clause POBG) un pouvoir résiduaire sur les affaires internationales constitue le troisième argument en faveur du pouvoir exclusif de l'exécutif fédéral sur la conclusion des traités<sup>65</sup>. Or, le recours à la clause POBG pour justifier un monopole fédéral sur les affaires internationales a été rejeté dans l'affaire sur les *Conventions du travail*, et le fait pour un enjeu d'être ordinairement de nature locale ou privée ne signifie pas qu'il ne puisse jamais avoir de portée internationale et ainsi faire l'objet d'un traité<sup>66</sup>.

Finalement, le quatrième argument justifiant l'approche de l'exclusivité fédérale veut que la pratique constitutionnelle de l'exercice du pouvoir de conclusion des traités par le gouvernement fédéral se soit « cristallisée » en norme constitutionnelle non écrite, en l'absence de contestation par les législatures fédérale ou provinciales durant la décennie 1920 ou en 1947, lors de la publication des Lettres patentes<sup>67</sup>. Face à cet argument, van Ert et Cyr avancent que l'opposition constante du Québec depuis les années 60 à cette approche fait obstacle à la cristallisation de cette pratique à titre de norme de droit constitutionnel<sup>68</sup>. Hugo Cyr précise par ailleurs que cette pratique n'est qu'un usage constitutionnel et non une convention constitutionnelle, puisqu'un des acteurs concernés, le Québec, ne s'estime pas lié par cette pratique comme en témoigne son opposition. La cristallisation d'une convention constitutionnelle ayant été rejetée par la Cour

---

<sup>63</sup> Voir Stéphane BEAULAC, préc. note 53, p. 12-13.

<sup>64</sup> Hugo CYR, préc. note 55, p. 147-149; Gibran VAN ERT, préc. note 52, p. 104-105.

<sup>65</sup> Hugo CYR, préc. note 55, p. 115; Paul MARTIN, préc. note 54, p. 15.

<sup>66</sup> Gibran VAN ERT, préc. note 52, p. 105-106.

<sup>67</sup> Stéphane BEAULAC, préc. note 53, p. 258 et 262.

<sup>68</sup> Hugo CYR, préc. note 55, p. 130; Gibran VAN ERT, préc. note 52, p. 106-107.

suprême dans le *Renvoi pour modifier la Constitution*<sup>69</sup>, Cyr estime qu'étant donné son absence de caractère contraignant perçu, un usage constitutionnel ne peut pas non plus, et à plus forte raison, être cristallisé<sup>70</sup>.

La position du Québec, contrairement à celle du gouvernement fédéral, énonce que le pouvoir de conclure des traités est partagé entre l'exécutif fédéral et l'exécutif provincial en fonction du partage des compétences. C'est en 1965, devant le corps consulaire de Montréal, que cette position fut officiellement formulée pour la première fois par le ministre de l'Éducation Paul Gérin-Lajoie. C'est en ces termes que la « doctrine Gérin-Lajoie » est née :

« Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés, puisque le domaine des relations internationales était assez bien délimité. Mais de nos jours, il n'en est plus ainsi. Les rapports interétatiques concernent tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités membres, qui le désirent, participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement. Il n'y a, je le répète, aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. Il s'agit des deux étapes d'une opération unique. »<sup>71</sup>

L'approche québécoise en matière de négociation et de conclusion des traités repose sur les fondements jurisprudentiels des arrêts du Conseil privé *Liquidators of the Maritime Bank c. Receiver General of New Brunswick*<sup>72</sup> (ci-après *Maritime Bank*) et *Bonanza Creek Gold Mining Co c. Rex*<sup>73</sup> (ci-après *Bonanza Creek*). Dans *Maritime Bank*, ayant à déterminer si le gouvernement provincial avait un statut privilégié comme créancier en vertu de la prérogative de la Couronne, le Comité judiciaire a rejeté l'argument des liquidateurs de la *Maritime Bank* selon lequel le lieutenant-gouverneur n'était qu'un délégué du gouverneur général et qu'il ne pouvait à ce titre bénéficier de la prérogative royale. Le Comité judiciaire a plutôt affirmé que le lieutenant-gouverneur est, pour les fins du gouvernement de la province, représentant de la

---

<sup>69</sup> *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 774-775.

<sup>70</sup> Hugo CYR, préc. note 55, p. 133-134.

<sup>71</sup> Paul GÉRIN-LAJOIE, « Allocution du ministre de l'Éducation, M. Paul Gérin-Lajoie » reproduite dans (2016) Hors-série *Revue québécoise de droit international* 245, à la page 249.

<sup>72</sup> *The Liquidators of the Maritime Bank of the Dominion of Canada v. The Receiver-General of the Province of New Brunswick*, [1892] A.C. 437.

<sup>73</sup> *Bonanza Creek Gold Mining Co c. Rex*, [1916] 1 AC 566.



Reine au même titre que le gouverneur général l'est, aux fins du gouvernement du Canada<sup>74</sup>. Dans l'arrêt *Bonanza Creek*, le Conseil privé a déclaré que l'Acte de l'Amérique du Nord avait séparé entre les provinces et le Dominion non seulement les pouvoirs législatifs, mais aussi les pouvoirs exécutifs. Par ailleurs, le Conseil privé avait précisé que la distribution des pouvoirs exécutifs devait suivre la même distribution que les pouvoirs législatifs<sup>75</sup>.

Considérant que la conclusion des traités relève de la prérogative royale, partagée comme les pouvoirs législatifs en fonction du champ de compétence visé, il en ressort que le gouvernement du Québec devrait jouir, pour les fins du gouvernement de la province du même pouvoir de conclure des traités qui appartient au gouvernement du Canada pour ses propres champs de compétence<sup>76</sup>. Sur la base de ce raisonnement, le Québec a conclu, depuis la décennie 60, des centaines d'ententes avec des gouvernements nationaux ou infranationaux étrangers, lesquelles ont été assimilées par le gouvernement fédéral à de simples conventions administratives, à l'exception de celles découlant d'un accord entre Ottawa et le gouvernement central étranger<sup>77</sup>.

Cela dit, quoiqu'il y ait mésentente sur l'exercice du pouvoir de conclusion des traités, soit exclusivement fédéral ou partagé entre les gouvernements fédéral et provinciaux, la procédure de mise en œuvre des traités ne présente pas le même niveau de difficulté. Comme le Canada applique le système dualiste à l'égard des traités, les engagements qu'il contracte à l'international doivent faire l'objet d'une loi de mise en œuvre s'ils modifient l'état du droit interne<sup>78</sup>. L'arrêt de principe en la matière est l'affaire sur les *Conventions du travail*, dont la question en litige était de savoir si le parlement fédéral pouvait légiférer pour mettre en œuvre des engagements internationaux en matière de droit du travail, donc relevant de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils. Rejetant l'argumentaire fédéral fondé sur le désuet

---

<sup>74</sup> *The Liquidators of the Maritime Bank of the Dominion of Canada v. The Receiver-General of the Province of New Brunswick*, préc. note 72, p. 443.

<sup>75</sup> *Bonanza Creek Gold Mining Co c. Rex*, préc. note 73, p. 580.

<sup>76</sup> *Gibran van Ert*, préc. note 52, p. 110.

<sup>77</sup> Charles-Emmanuel CÔTÉ, préc. note 51, p. 12; A.E. GOTLIEB, « Canadian Practice in International Law during 1967 as Reflected Mainly in Public Correspondence and Statements of the Department of External Affairs » (1968) 6 Can YB Intl Law 252, p. 253; Paul MARTIN, préc. note 54, p. 26.

<sup>78</sup> *Canada (PG) v. Ontario (PG)*, préc. note 20, p. 678; Thomas VERRELEN, « Federalism and Foreign Affairs in Canada and the European Union: The Search for Equal Autonomy » (2016) 5 *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 306, p. 313.

article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>79</sup> et la clause « paix, ordre et bon gouvernement », le Comité judiciaire, sous la plume du Lord Atkin, reconnaît que la législation de mise en œuvre d'un traité relève de la législature compétente quant aux objets du traité selon le partage des compétences des articles 91 et 92 :

« Aux fins des art. 91 et 92, c'est-à-dire de la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, la législation en matière de traités n'existe pas comme telle. La répartition est fondée sur des catégories de sujets: la catégorie particulière de sujets faisant l'objet d'un traité déterminera l'autorité législative chargée de l'appliquer. Personne ne saurait douter que cette répartition soit une des conditions les plus essentielles, peut-être la plus essentielle entre toutes, du pacte interprovincial consacré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. »<sup>80</sup>

Sans le nommer, Lord Atkin défend ici le principe du fédéralisme, en soulevant l'absurdité de la position du gouvernement fédéral, selon laquelle le palier fédéral pourrait s'octroyer lui-même un pouvoir législatif que la constitution ne lui attribue pas, simplement en faisant des promesses avec des pays étrangers. Une telle position, écrit-il, compromettrait les balises constitutionnelles de l'autonomie provinciale<sup>81</sup>. L'arrêt constitue donc un exemple éloquent d'influence du principe du fédéralisme dans la détermination des obligations de chacun des partenaires de la fédération à l'égard des traités internationaux. Bien qu'il ait soulevé l'ire du milieu juridique du Canada anglais à une certaine époque, cet arrêt demeure encore aujourd'hui d'application par les tribunaux<sup>82</sup>.

La règle de la mise en œuvre d'un traité par la législature compétente selon les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'est pas sans conséquence sur les étapes en amont du processus de conclusion des traités. En effet, le fait que les provinces soient elles seules capables de donner application à un traité concernant leurs champs de compétence constitutionnels constitue un puissant levier politique à l'encontre du risque de pratiques unilatérales du gouvernement fédéral. Ainsi, bien que le gouvernement du Canada se réserve encore aujourd'hui les pleins pouvoirs en matière de négociation des accords internationaux, il se

---

<sup>79</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.)

<sup>80</sup> *Canada (PG) v. Ontario (PG)*, préc. note 20, p. 681-682, traduction française tirée de *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, préc. note 69, p. 823.

<sup>81</sup> *Canada (PG) v. Ontario (PG)*, préc. note 20, p. 682.

<sup>82</sup> Hugo CYR, préc. note 55, p. 217.

trouve dans l'obligation de consulter et d'obtenir une quelconque forme d'approbation des provinces avant de signer un accord international affectant leurs compétences, sans quoi il court le risque que l'accord ne soit jamais mis en œuvre, les provinces pouvant refuser de légiférer à cette fin. Cet enjeu de négociation, Lord Atkin l'avait déjà anticipé dans l'arrêt sur les *Conventions du travail*: « [...] the executive has the task of obtaining the legislative assent not of the one Parliament to whom they may be responsible: but possibly of several Parliaments to whom they stand in no direct relation. »<sup>83</sup>

La règle voulant que seule la législature compétente constitutionnellement puisse mettre en œuvre des normes internationales contenues dans un traité vient en quelque sorte rééquilibrer le monopole que le gouvernement fédéral affirme détenir sur la négociation des traités, lequel irait autrement totalement à l'encontre des principes de subsidiarité et de l'autonomie des provinces. Dans l'hypothèse où le gouvernement fédéral déciderait de faire cavalier seul et de conclure un traité en faisant fi des préoccupations des provinces, il devrait faire face au risque que le Canada soit en défaut vis-à-vis de ses obligations internationales, en l'absence de législation provinciale de mise en œuvre.

Cette difficulté peut toutefois se résoudre grâce aux principes du fédéralisme et de la démocratie. De fait, si le gouvernement fédéral agit dans l'esprit du principe de la solidarité fédérale, c'est-à-dire en engageant des consultations avec les provinces et en garantissant leur collaboration future quant à la mise en œuvre, il s'assure que le traité en négociation sera appliqué et que ses obligations internationales seront respectées à terme.

Évidemment, le scénario idéal, selon le principe du fédéralisme, serait de reconnaître législativement ou constitutionnellement aux provinces un pouvoir de conclusion des traités. Que des provinces, compétentes sur un ensemble de sujets ne puissent elles-mêmes négocier et signer des accords internationaux en ces matières, du moins dans l'esprit du gouvernement fédéral, constitue un accroc au principe de l'autonomie gouvernementale. Cet état de fait est d'ailleurs contraire au principe de subsidiarité, puisque les gouvernements et législatures des

---

<sup>83</sup> *Canada (PG) v. Ontario (PG)*, préc. note 20, p. 679.

provinces, pourtant les mieux à même de choisir les normes répondant aux priorités de leur population dans les secteurs de l'éducation ou de la culture, par exemple, sont en définitive assujettis aux décisions d'un gouvernement central qui n'est compétent ni sur le plan constitutionnel ni sur le plan de l'expertise pour prendre de telles décisions<sup>84</sup>.

À défaut d'une reconnaissance explicite du pouvoir provincial de conclusion des traités ou d'un accord intergouvernemental établissant les modalités l'exercice de ce pouvoir entre le fédéral et les provinces, le Canada se doit au minimum de mettre en place des mécanismes suffisants de consultation fédérale-provinciale. Si ces mécanismes sont jugés inadéquats ou insuffisants par les provinces, le gouvernement fédéral risque de faire face à un refus de mise en œuvre par les législatures provinciales, lequel peut à son tour entraîner des conséquences pécuniaires. Un tel cas de figure peut se présenter dans le cadre d'accords économiques internationaux comportant un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États ou entre États, devant lequel peuvent être contestées des mesures provinciales ou fédérales pour non-conformité aux obligations du Canada en vertu de l'accord. Le Canada étant la seule partie représentant l'ensemble des provinces à ce type d'accord, c'est le gouvernement canadien qui doit assumer les conséquences juridiques en cas de non-respect de l'accord, même si celui-ci découle d'une mesure provinciale<sup>85</sup>. En outre, en vertu de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*<sup>86</sup>, ratifiée par le Canada en 1970, un État « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne [comme le partage constitutionnel des compétences] comme justifiant la non-exécution d'un traité »<sup>87</sup>. Un équivalent en matière économique de cette règle se trouve à l'article XXIX(12) du GATT de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après OMC), qui prévoit que l'État central doit prendre « toutes mesures raisonnables en son pouvoir »<sup>88</sup> pour faire respecter l'accord par les gouvernements locaux sur son territoire. Comme la précédente, cette règle ne constitue

---

<sup>84</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Document de travail sur les relations avec l'étranger préparé pour le Comité permanent des fonctionnaires de la Conférence constitutionnelle », 5 février 1969 dans Jacques-Yvan MORIN, Francis RIGALDIES et Daniel TURP, préc. note 51, p. 136.

<sup>85</sup> Anthony VAN DUZER, « Could an Intergovernmental Agreement Increase the Credibility of Canadian Treaty Commitments in Areas within Provincial Jurisdiction? » (2013) 68 *Intl J* 536, à la page 539.

<sup>86</sup> *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, (1970) 1155 R.T.N.U. 331.

<sup>87</sup> Sous réserve de l'article 46. Voir *Id.*, art. 27.

<sup>88</sup> *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* [GATT de 1947], art. XXIV(12).

nullement un moyen de défense pour justifier le non-respect d'un accord et ne se révèle d'aucun secours pour éviter l'application de sanctions en cas de défaut<sup>89</sup>.

Par exemple, une législature provinciale pourrait, estimant n'avoir pas été entendue par le gouvernement canadien préalablement à la conclusion d'un accord international affectant ses compétences, refuser de mettre en œuvre l'accord ou adopter des mesures législatives ou réglementaires qui y contreviennent. Si un investisseur étranger s'estime lésé par la mesure provinciale non conforme, il pourrait saisir le tribunal d'arbitrage prévu à l'accord. Il reviendrait alors au gouvernement canadien de défendre la mesure provinciale devant ce tribunal. La mesure en jeu étant provinciale, le gouvernement fédéral n'aurait d'autre choix que d'obtenir la collaboration des autorités provinciales, seules détentrices d'une expertise propre à la mesure contestée et essentielle à l'élaboration d'un argumentaire judiciaire. On devine facilement cet autre levier politique dont pourrait se prévaloir la province en refusant de collaborer avec les autorités fédérales, au risque que l'investisseur étranger ait gain de cause et puisse réclamer d'importants montants à titre de dédommagement au gouvernement du Canada. Il ne faut pas oublier qu'une plainte d'investisseur déposée dans le cadre du règlement des différends investisseur-État entraîne en soi des coûts de défense assumés par le gouvernement fédéral auxquels peuvent s'ajouter d'onéreuses compensations en cas de condamnation<sup>90</sup>.

Cela est sans compter les situations où un organe de règlement des différends comme celui de l'OMC reconnaît la légitimité de mesures de rétorsion appliquées au Canada par d'autres États parties à un accord économique de l'OMC pour violation de ce même accord. Et lorsque la violation en question est attribuable à une mesure provinciale, le pays lésé n'a aucune obligation d'appliquer ses mesures de rétorsion à la province en particulier ou à ses exportations. Il serait donc possible qu'une province contrevienne à un accord international, mais que ce soit sa

---

<sup>89</sup> John TRONE, *Federal Constitutions and International Relations*, St Lucia, University of Queensland Press, 2001, p. 15.

<sup>90</sup> Richard OUELLET et Guillaume BEAUMIER, « L'activité du Québec en matière de commerce international : de l'énonciation de la doctrine Gérin-Lajoie à la négociation de l'AECG », (2016) Hors-série *Revue québécoise de droit international* 67, p. 76.

voisine qui en subisse les conséquences économiques, puisqu'elle exporte davantage chez le partenaire lésé<sup>91</sup>.

Ces cas de figure mettent en évidence la cascade de conséquences désastreuses qui peuvent découler du manque de coordination et de consultation entre les différents membres de la fédération canadienne en matière de traités. Ces conséquences, emportant leur lot d'externalités négatives entre les partenaires de la fédération, s'avèrent tout à fait contraires au principe de la solidarité fédérale. Heureusement, elles sont facilement évitables par le choix et l'application d'une politique qui se veut respectueuse du principe du fédéralisme, de la négociation d'un traité jusqu'à sa mise en œuvre en droit interne.

Dans la même gamme de défis que pose le processus de conclusion des traités au Canada existe celui du risque de déficit démocratique. La prérogative royale voulant que la négociation de traités relève uniquement de l'exécutif, le Parlement canadien a historiquement été maintenu plus ou moins à l'écart du processus de conclusion des traités, du moins jusqu'à l'étape de mise en œuvre, et ce, même s'il est, dans un contexte de démocratie de type Westminster, l'ultime autorité législative. L'absence d'exigences légales, véritablement contraignantes, quant à la contribution parlementaire au processus préalable à la mise en œuvre des traités a amené certains auteurs à conclure que ce processus accusait un déficit démocratique<sup>92</sup>.

Nous reviendrons en détail dans la deuxième partie sur l'évolution des mesures prises au Canada pour faire participer les parlementaires fédéraux au processus de conclusion des traités, pour nous concentrer pour l'instant sur la *Politique sur le dépôt des traités devant le parlement*, élaborée sous le gouvernement de Stephen Harper et en vigueur depuis 2008, laquelle nous servira d'exemple pour illustrer les lacunes actuelles du système. Cette politique s'énonce ainsi : « Le ministre des Affaires étrangères dépose tous les traités, avec un bref mémoire explicatif, devant la Chambre des communes, après leur signature ou autrement, mais avant que le Canada

---

<sup>91</sup> J. Anthony VAN DUZER, préc. note 85, p. 540.

<sup>92</sup> Joanna HARRINGTON, « Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law-Making : (Re)-Establishing a Role for Parliament », (2005) 50 *Revue de droit de McGill* 465, p. 468.

n'exprime son consentement à être lié par ratification, acceptation, approbation ou adhésion. »<sup>93</sup> Le mémoire explicatif devant accompagner le dépôt du traité doit comporter notamment une description du traité, un résumé de l'intérêt qu'a le Canada à en être partie, ses incidences sur les politiques, ses répercussions fédérales-provinciales-territoriales et une description de la manière dont il sera mis en œuvre en droit canadien<sup>94</sup>.

Cette politique prévoit par ailleurs que tout traité n'exigeant pas de modification législative doit être déposé au moins vingt et un jours de séance avant que des démarches juridiques ne soient entreprises en vue de son entrée en vigueur. Pour ce qui est des traités qui exigent l'adoption d'une législation, cette même période de vingt et un jours doit être respectée avant que le gouvernement ne présente la législation en question. Dans les deux cas, ce délai a pour but de permettre aux députés de débattre du traité, de présenter des motions et de les mettre aux voix. Lorsque la législation est nécessaire à la mise en œuvre du traité, le gouvernement doit attendre que celle-ci soit adoptée avant de demander l'autorisation du gouverneur en conseil de consentir à être lié par le traité<sup>95</sup>.

Bien que la politique prévoie une procédure favorisant la participation des parlementaires, elle a le principal défaut de ne pas présenter de caractère contraignant. En effet, elle n'est pas une loi et prend la forme d'une politique à laquelle s'engage le gouvernement vis-à-vis de lui-même seulement.

Le gouvernement pourrait donc décider de ne pas s'y conformer, sans que les députés n'aient de moyen de le contraindre. Malgré la bonne volonté du gouvernement lors de la mise en place de la politique, des problèmes subsistent quant à l'application réelle de celle-ci, ce qui peut nuire au débat démocratique qui devrait guider les choix des décideurs politiques canadiens. Si ce déficit démocratique risque de n'avoir que peu d'impact sur la mise en œuvre législative d'un traité dans un contexte de gouvernement majoritaire, un gouvernement minoritaire pourrait

---

<sup>93</sup> AFFAIRES MONDIALES CANADA, *Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement*, en ligne : <<http://www.treaty-accord.gc.ca/procedures.aspx?lang=fra>> (consulté le 17 juin 2017), art. 4.

<sup>94</sup> *Id.*, art. 6.4.

<sup>95</sup> *Id.*, art. 6.2.

courir le risque qu'une majorité de députés refuse de mettre en œuvre un accord international qui n'a pas été déposé en bonne et due forme devant le Parlement conformément à la politique, jugeant que l'accord en question n'a pu être suffisamment examiné et débattu.

Cet exemple démontre que bien que la théorie en matière d'élaboration des traités puisse faire la belle part aux principes du fédéralisme et de la démocratie, il n'en est pas toujours ainsi en réalité. C'est pourquoi il importe d'examiner, dans les faits, le cheminement d'un traité économique d'envergure, l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, pour déterminer si le processus de conclusion du traité, de sa négociation jusqu'à sa mise en œuvre, a été conduit conformément à ces principes.



## **2. Le processus de conclusion et de mise en œuvre de l’AECG : le cas du Canada et du Québec**

Du lancement des négociations en 2009 jusqu’à son application provisoire en 2017, le cheminement de l’AECG a été jalonné de défis, attribuables au caractère ambitieux des engagements y étant prévus, mais aussi au nombre de gouvernements impliqués directement durant la phase de négociations. En effet, les gouvernements provinciaux ont eu un accès direct à certaines tables de négociations de l’AECG, contrairement aux négociations commerciales précédentes auxquelles le Canada a participé. Dans cette partie, nous établirons les autres différences ou ressemblances du processus de l’AECG par rapport aux mécanismes traditionnellement employés par le Canada pour recueillir les positions et l’approbation des provinces et des législatures. Pour ce faire, nous détaillerons l’évolution de ces mécanismes de consultation durant la période pré-AECG afin de nous concentrer ensuite sur le cas de l’AECG. Cet examen nous permettra ensuite d’évaluer les mécanismes ayant prévalu durant la négociation de l’AECG en regard des principes du fédéralisme et de la démocratie.

### **2.1. L’évolution de la participation provinciale et du rôle des parlementaires au processus de conclusion et de mise en œuvre des traités**

#### **2.1.1. Les mécanismes de consultation des provinces en matière de commerce international**

Depuis les premiers accords économiques multilatéraux au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, les relations internationales commerciales se sont densifiées et les accords dans ce domaine se sont étendus au fil des ans à des secteurs de plus en plus variés, tels que la culture, l’environnement ou la mobilité des travailleurs. Certains de ces nouveaux secteurs étant sous compétence provinciale au Canada, les changements observés sur la scène internationale se sont inévitablement répercutés sur le plan intergouvernemental, les provinces ayant un rôle de plus en plus important à jouer quant à l’application de ces accords. Ce nouveau rôle s’est accompagné d’un degré accru de consultation et de participation à la politique commerciale canadienne.

Le 30 octobre 1947, le Canada a signé l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ou GATT, acronyme en anglais pour *General Agreement on Tariffs and Trade*), premier accord multilatéral en matière de commerce international. Puisque cet accord visait surtout la réduction des tarifs douaniers, et qu'il relevait pour cette raison principalement du palier fédéral, les provinces n'ont pas été sollicitées pour l'élaboration ou l'application de l'accord. Il en a été de même de la politique commerciale canadienne jusque durant la décennie 1970<sup>96</sup>.

C'est pendant le cycle de Tokyo, débuté en 1973, que le premier mécanisme formel de consultation des provinces canadiennes a été mis en place. Comme les enjeux des discussions se déplaçaient vers les barrières non tarifaires, plus susceptibles de relever des compétences provinciales, telles que les subventions et les obstacles techniques au commerce, le besoin s'est fait sentir du côté d'Ottawa de recueillir les positions des provinces afin de garantir la mise en œuvre de ses engagements relevant de leurs champs de compétence<sup>97</sup>. Le mécanisme de consultation a pris la forme d'un comité, le Comité canadien sur le commerce et les tarifs douaniers (CCCT), conformément aux pratiques habituelles du fédéralisme exécutif, lequel est fondé principalement sur les relations entre les membres des exécutifs de chaque ordre de gouvernement et sur les acteurs bureaucratiques<sup>98</sup>. Le CCCT, présidé par un sous-ministre fédéral, avait pour mandat de recevoir et de traiter les mémoires des parties intéressées, telles que les entreprises, les syndicats, les groupes de consommateurs et les provinces<sup>99</sup>. Les provinces ne disposant alors pas d'un forum de consultation particulier, permettant de représenter adéquatement la réalité politique fédérale canadienne, un comité fédéral-provincial ad hoc composé de sous-ministres des deux paliers de gouvernement s'est ajouté en 1975 au CCCT. Puis, en 1977, un Coordinateur canadien pour les négociations commerciales a été nommé par Ottawa pour recueillir les positions des provinces et du milieu de l'industrie,

---

<sup>96</sup>Douglas M. BROWN, « The Evolving Role of the Provinces in Canadian Trade Policy », dans Douglas M. BROWN et Murray G. SMITH, *Canadian Federalism: Meeting Global Economic Challenges?*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1991, p. 81, à la page 90.

<sup>97</sup> Christopher J. KUKUCHA, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, UBC Press, 2008, p. 47; Stéphane PAQUIN, « La politique étrangère, le fédéralisme et la gouvernance à paliers multiples : l'exemple des négociations commerciales », dans Charlie Florent MBALLA et Nelson MICHAUD, (dir.) *Nouvelle politique étrangère*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, p. 193-210, à la page 204.

<sup>98</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 97, p. 43 et 47.

<sup>99</sup> Ohio OMIUNU, « The Evolving Role of Sub-national Actors in International Trade Interactions: A Comparative Analysis of Belgium and Canada », (2017) 6 *Global Journal of Comparative Law* 105, p. 124.

lesquelles étaient ensuite relayées au cabinet du premier ministre et à l'équipe canadienne de négociation du GATT à Genève<sup>100</sup>. Selon Douglas M. Brown, le partage d'information et la consultation accrue des provinces ont mené durant cette période au développement d'une expertise provinciale en matière de commerce international et à l'élaboration de positions détaillées soumises par les provinces aux négociateurs fédéraux. Cette procédure a d'ailleurs été reconnue par la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada<sup>101</sup> comme un succès, puisqu'elle a recommandé d'y recourir à nouveau durant les négociations à venir avec les États-Unis sur l'Accord de libre-échange<sup>102</sup>.

Durant les années suivantes, marquées par la négociation de l'Accord de libre-échange Canada – États-Unis (ALÉ), les mécanismes utilisés durant le cycle de Tokyo ont été reconduits, et s'y sont greffés un comité et quinze groupes sectoriels consultatifs destinés au secteur privé<sup>103</sup>. Malgré l'intérêt de certaines provinces, comme l'Ontario, pour un rôle plus proactif des provinces dans le processus de négociations de l'ALÉ, le premier ministre fédéral de l'époque, Brian Mulroney, et ceux des provinces se sont entendus en 1986 sur un processus selon lequel les premiers ministres se rencontreraient tous les trois mois pour faire le point sur l'avancement des négociations. Il a aussi décidé que le mandat du négociateur en chef serait déterminé par le gouvernement fédéral, mais sur consultation des ministres et premiers ministres provinciaux, que seul le négociateur en chef du fédéral serait responsable des négociations, qu'aucun représentant provincial ne serait admis au sein du Bureau des négociations commerciales et que chaque province serait consultée avant que le Canada n'approuve l'accord. Par ailleurs, il a été convenu que le CCCT demeurerait la plateforme principale de partage d'information et de

---

<sup>100</sup> Douglas M. BROWN, préc. note 96, p. 91; Christopher J. KUKUCHA, préc. note 97, p. 48.

<sup>101</sup> La Commission avait été mise en place en 1982 avec le mandat d'enquêter et de faire rapport sur « les possibilités: perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales, et sur la gestion des affaires économiques du Canada ».

Voir COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, *Rapport*, volume I, 1985, en ligne : < [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/bcp-pco/Z1-1983-1-1-1-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/bcp-pco/Z1-1983-1-1-1-fra.pdf) > (consulté le 19 janvier 2018), p. xvii.

<sup>102</sup> Douglas M. BROWN, préc. note 96, p. 92-93; COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, *Rapport*, volume III, 1985, en ligne : < [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/bcp-pco/Z1-1983-1-3-1-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/bcp-pco/Z1-1983-1-3-1-fra.pdf) > (consulté le 21 décembre 2017), p. 154.

<sup>103</sup> Douglas M. BROWN, préc. note 96, p. 93.

consultation, et qu'elle tiendra des rencontres tous les mois<sup>104</sup>. Selon Brown, le processus choisi pour inclure les provinces dans la formulation de la position canadienne semble avoir été une réussite, quoiqu'il ait été mis de côté durant les étapes finales de la négociation, mettant les provinces devant le fait accompli sur certains aspects de l'accord, notamment le mécanisme de règlement des différends<sup>105</sup>. La raison en est que les négociations avaient failli être interrompues à l'automne 1987, puis avaient été reprises *in extremis* par le gouvernement fédéral, qui avait réussi à conclure l'affaire en quelques jours au mois d'octobre 1987. Quoique les fonctionnaires provinciaux n'aient pas apprécié être ainsi mis de côté à la toute fin du processus, les premiers ministres des provinces considéraient qu'il leur était préférable de se distancier de l'accord si celui-ci était sur le point d'échouer<sup>106</sup>.

Une fois l'ALÉ mis en œuvre, le CCCT est devenu le Comité sur l'Accord de libre-échange, mais a conservé sensiblement le même mandat consultatif. En vue des négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), un autre comité a vu le jour, le Comité sur l'ALÉNA, qui permettait aux provinces d'obtenir un accès rapide aux projets de propositions soumis par les États-Unis et le Mexique et de faire valoir leurs positions sur ceux-ci<sup>107</sup>. Quoique le Comité sur l'ALÉNA ait permis de renforcer la consultation fédérale-provinciale, certains fonctionnaires ont suggéré que ce système avait pour effet de « submerger » d'information les provinces, qui n'avaient pas toujours les ressources pour les traiter et offrir au gouvernement fédéral une contribution significative sur chacun des enjeux<sup>108</sup>.

Le Comité C-Commerce a maintenant remplacé le Comité sur l'ALÉNA, et est toujours en activité. Au sein de ce comité se tiennent des rencontres trimestrielles entre représentants des provinces et du gouvernement fédéral. Quoique ce mécanisme satisfasse la majorité des parties, certains le considèrent uniquement comme une plateforme de partage d'information, et non

---

<sup>104</sup> *Id.*, p. 94-95.

<sup>105</sup> *Id.*, p. 95-96; Grace SKOGSTAD, « International Trade Policy and Canadian Federalism: A Constructive Tension? » dans Herman BAKVIS et Grace SKOGSTAD, *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills, Oxford University Press, 2002, p. 159, à la page 164; G. Bruce DOERN et Brian W. TOMLIN, *Faith & Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991, p. 148.

<sup>106</sup> G. Bruce DOERN et Brian W. TOMLIN, *Faith & Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991, p. 147-148.

<sup>107</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 97, p. 52-53.

<sup>108</sup> *Id.*

comme un véritable forum pour recueillir les propositions des provinces. Selon Christopher Kukucha, les fonctionnaires fédéraux y sont toutefois généralement sensibles aux intérêts économiques des provinces et territoires participants<sup>109</sup>. Malgré tout, le Québec et l'Alberta, notamment, souhaiteraient obtenir un rôle plus formalisé dans la détermination de la politique canadienne en matière de commerce international<sup>110</sup>. Un autre problème du Comité C-Commerce, et du système des comités intergouvernementaux en général, est le fait qu'il manque de transparence et qu'il repose presque exclusivement sur les exécutifs et leurs bureaucraties respectives<sup>111</sup>. Une fois les accords internationaux en vigueur, la consultation fédérale-provinciale peut se poursuivre dans le cadre du règlement des différends, qu'il soit entre l'État et un investisseur étranger ou entre États. Selon Grace Skogstad, une collaboration continue existe entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour éviter les plaintes. Si toutefois des recours formels sont intentés contre le Canada en raison de mesures provinciales, les provinces concernées participent aux délégations canadiennes devant les différents forums de règlement des différends, en vertu d'une entente intergouvernementale<sup>112</sup>.

En résumé, considérant l'« ambiguïté constitutionnelle » quant au rôle des provinces canadiennes sur la scène internationale et l'internationalisation grandissante des secteurs de compétence provinciale, le Canada a dû mettre en place des mécanismes permettant de consulter les provinces. Ceux-ci, depuis la décennie 70, ont pris la forme de comités consultatifs, suivant l'esprit du fédéralisme exécutif<sup>113</sup>. Quoique ces mécanismes aient donné aux provinces voix au chapitre sur certains enjeux internationaux, ils demeurent largement informels et ne revêtent en

---

<sup>109</sup> Christopher J. KUKUCHA, « Provincial/Territorial Governments and the Negotiation of International Trade Agreements » (2016) 10 *IRPP Insight* 1, p. 5.

<sup>110</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 97, p. 54, Christopher J. KUKUCHA, « Federalism matters: evaluating the impact of sub-federal governments in Canadian and American foreign trade policy », (2015) 21-3 *Canadian Foreign Policy Journal* 224, p. 226.

<sup>111</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 97, p. 57-58.

<sup>112</sup> Grace SKOGSTAD, « Global Governance and Canadian Federalism: Reconciling External Accountability Obligations through Internal Accountability Practices » dans Peter GRAEFE, Julie M. SIMMONS et Linda A. WHITE (dir.), *Overpromising and Underperforming: Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*, Toronto, University of Toronto Press, 2013, p. 190, à la page 197; Grace SKOGSTAD, « International Trade Policy and the Evolution of Canadian federalism » dans Herman BAKVIS and Grace SKOGSTAD (dir.) *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 3e édition, Don Mills, Oxford University Press, 2012, p. 204, à la page 211.

<sup>113</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 97, p. 43, Christopher J. KUKUCHA, « Provincial pitfalls : Canadian provinces and the Canada-EU trade negotiations » dans Kurt HUBNER (dir.), *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*, Abingdon, Routledge, 2011, p. 130, à la page 133.

général pas de caractère contraignant, en toute logique avec le fédéralisme exécutif dans lequel ils s'inscrivent<sup>114</sup>. En effet, pour reprendre les mots du professeur Stéphane Paquin, « [...] ils sont faiblement institutionnalisés, peu contraignants pour le gouvernement fédéral et ils laissent une trop grande place à l'arbitraire fédéral. »<sup>115</sup> Ce faisant, les mécanismes pré-AECG employés au Canada en matière de commerce international pour consulter et requérir l'approbation des provinces apparaissent plus ou moins suffisants en regard du principe du fédéralisme, en raison du peu de garanties qu'ils offrent aux provinces. Nous verrons dans la deuxième section de cette partie que les négociations de l'AECG, quoiqu'elles aient elles aussi emprunté la voie du fédéralisme exécutif, marquent un changement notable quant à la nature de la participation provinciale.

### 2.1.2. Le rôle des parlementaires à l'égard des traités

Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, la responsabilité à l'égard des traités incombe au Canada aux exécutifs en vertu de la prérogative royale sur les affaires étrangères. Constitutionnellement parlant, les parlementaires, que ce soit au Québec ou au Canada, n'ont donc pas à approuver au préalable les engagements internationaux contractés par le gouvernement, quoiqu'ils puissent être sollicités a posteriori pour incorporer ceux-ci en droit interne par une loi de mise en œuvre. L'histoire canadienne, dans laquelle nous ferons une brève incursion, nous montre que malgré cela, différents moyens ont été sélectionnés pour impliquer davantage les parlementaires dans le processus de conclusion des traités.

En 1926 était adoptée la « déclaration Balfour » dans le cadre de la Conférence impériale réunissant la Grande-Bretagne et ses dominions. Cette déclaration prévoyait la fin de la subordination des dominions à l'Empire britannique et la caducité des pouvoirs de désaveu et de réserve du gouverneur général. Elle stipulait également que les relations au sein de l'Empire

---

<sup>114</sup> Stéphane PAQUIN, préc. note 97, à la page 197.

<sup>115</sup> Stéphane PAQUIN, « Le rôle des provinces dans les négociations commerciales: rupture dans la continuité ? », Groupe d'études sur les relations internationales du Québec, en ligne : <[http://www.geriq.com/docs/etudes/notes-recherche/geriq\\_note-recherche\\_2014-septembre.pdf](http://www.geriq.com/docs/etudes/notes-recherche/geriq_note-recherche_2014-septembre.pdf)> (consulté le 18 septembre 2016), p. 28.

devraient dorénavant s'opérer de gouvernement à gouvernement, et non plus par l'intermédiaire du gouverneur général. Quoique la déclaration Balfour ait maintenu le principe de l'allégeance commune de tous les dominions à la même couronne, elle introduisait une convention constitutionnelle voulant que les dominions ne puissent être assujettis aux traités de l'Empire qu'à leur demande expresse<sup>116</sup> et qu'ils soient en mesure de négocier, signer et ratifier eux-mêmes des traités pour leur propre compte<sup>117</sup>.

La même année, la Chambre des communes du Canada adoptait une résolution relative à la conclusion des traités, énonçant que :

« [L]es ministres canadiens de Sa Majesté avant de conseiller la ratification d'un traité ou d'une convention affectant le Canada ou de signifier l'acceptation d'un traité, d'une convention ou d'une entente entraînant des sanctions militaires ou économiques s'assureront de l'approbation du Parlement. »<sup>118</sup>

Cette résolution formalisait une pratique d'abord annoncée par le premier ministre William Lyon Mackenzie King en 1923, qui avait déclaré que l'entrée en guerre du Canada serait décidée par le Parlement, puisqu'il ne serait pas approprié qu'une seule personne puisse prendre une décision d'une telle importance pour le peuple canadien<sup>119</sup>.

Bien que l'on puisse applaudir cette pratique comme une manière de démocratiser les relations internationales, certains auteurs, comme les professeurs Denis Stairs et Philippe Lagassé, y voient plutôt la première manifestation de la stratégie gouvernementale de contrôle du Parlement :

---

<sup>116</sup> Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, préc. note 52, p. 70 à 72.

<sup>117</sup> Joanna HARRINGTON, « Le rôle du Parlement dans la conclusion des traités » dans Oonagh E. FITZGERALD (dir.), *Règle de droit et mondialisation: Rapports entre le droit international et le droit interne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 201, aux pages 228-229.

<sup>118</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> sess., 15<sup>e</sup> légis., 21 juin 1926, p. 4788-4789.

<sup>119</sup> M. Mackenzie King s'était exprimé en ces termes : « It is for parliament to decide whether or not we should participate in wars in different parts of the world, and it is neither right nor proper for any individual or for any group of individuals to take any step which in any way might limit the rights of parliament in a matter which is of such great importance to all the people of our country. » Voir CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> sess., 14<sup>e</sup> légis., 2 février 1923, p. 33.

« Prime Minister Lyon Mackenzie King's declaration that 'Parliament [would] decide Canada's entry into the Second World War was an effort to legitimize a choice that was preordained and that the executive had the authority to make itself. King's government also initiated the parliamentary vetting practice of consulting Parliament prior to ratifying contentious treaties. »<sup>120</sup>

Denis Stairs fait remarquer que malgré les bonnes intentions exprimées par Mackenzie King, force est de constater que celui-ci demandait rarement au Parlement de se prononcer sur la politique internationale canadienne, notamment par peur d'exacerber les tensions entre les populations francophones et anglophones, ravivées par la crise de la conscription<sup>121</sup>. Après une application irrégulière par les différents gouvernements pendant une quarantaine d'années<sup>122</sup>, cette pratique a de toute façon été abandonnée en 1966, après l'approbation d'un dernier accord économique par résolution des deux chambres<sup>123</sup>.

Ainsi, les occasions données aux parlementaires de se prononcer sur les traités négociés par le Canada ont été essentiellement soumises au bon vouloir du gouvernement, et donc offertes avec plus ou moins de constance. On peut en dire de même de l'accessibilité à l'information et aux textes des traités pour les parlementaires. Dès la création du ministère des Affaires étrangères en 1909, le ministre a été requis par la loi de faire rapport annuellement au Parlement des activités du ministère, fournissant ainsi de précieux renseignements sur les engagements internationaux conclus chaque année par le Canada. Toutefois, lors de la modification en 1995 de la loi sur le ministère afin de lui octroyer la compétence sur le commerce international, l'obligation du rapport annuel par le ministre a été écartée. De plus, le *Recueil des traités du Canada*, publié par le ministère à partir de 1928, s'est avéré durant de nombreuses années

---

<sup>120</sup> Philippe LAGASSÉ, « The Constitutional Politics of Parliament's Role in International Policy », dans Adam CHAPNICK et Christopher J. KUKUCHA (dir.), *The Harper Era in Canadian Foreign Policy – Parliament, Politics, and Canada's Global Posture*, Vancouver, UBC Press, 2016, p. 56, à la page 63.

<sup>121</sup> Denis STAIRS, « Debating the Proper Role of Parliament in the Making and Conduct of Canada's International Policies », dans Adam CHAPNICK et Christopher J. KUKUCHA (dir.), *The Harper Era in Canadian Foreign Policy – Parliament, Politics, and Canada's Global Posture*, Vancouver, UBC Press, 2016, p. 25, à la page 31.

<sup>122</sup> Philippe LAGASSÉ, préc. note 120, à la page 63.

<sup>123</sup> Daniel TURP, « Un nouveau défi démocratique : L'accentuation du rôle du parlement dans la conclusion et la mise en œuvre des traités internationaux » dans CONSEIL CANADIEN DE DROIT INTERNATIONAL, *L'influence du droit international sur la pratique du droit au Canada*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, p. 115, à la page 118.



incomplet, jusqu'à ce qu'il soit remplacé en 2014 par la publication exclusivement électronique des traités sur le site web du ministère<sup>124</sup>.

Afin de remédier à l'accès lacunaire à l'information relative aux traités et d'accorder aux parlementaires un plus grand rôle dans la conclusion de ceux-ci, les députés du Bloc québécois ont déposé sept projets de loi successifs à cet effet entre 1999 et 2004<sup>125</sup>. Quoiqu'aucun d'entre eux ne se soit concrétisé sous la forme de loi, certaines des dispositions proposées ont été reprises en 2008 dans une politique mise en place par le gouvernement de Stephen Harper (2006-2011), et portant sur le dépôt des traités devant le Parlement. Cette politique – que nous avons abordée dans la première partie – exige notamment que tout traité soit déposé, avec un mémoire explicatif, devant la Chambre des communes avant que le Canada n'exprime son consentement à être lié<sup>126</sup>.

Tout comme pour l'engagement pris par le premier ministre Mackenzie King, certains se réjouissent de cette mesure qui donne une plus grande place aux élus en matière internationale. Or, Philippe Lagassé fait remarquer que cette politique du gouvernement Harper s'inscrit dans la même stratégie de contrôle du Parlement qui sous-tendait la déclaration de Mackenzie King en 1923. La politique permet au gouvernement de jauger l'intérêt des parlementaires à débattre de certains enjeux et le cas échéant, de mesurer les conséquences de ses choix internationaux sur sa réputation politique<sup>127</sup>. En résumé, il affirme: « instead of giving the Parliament a significant role in treaty-making, the policy's principal use is to gauge the opposition's mood

---

<sup>124</sup> Joanna HARRINGTON, préc. note 92, p. 481.

<sup>125</sup> *Loi prévoyant la participation de la Chambre des communes à la conclusion des traités*, projet de loi C-214 (débat en 2<sup>e</sup> lecture – 13 juin 2000), 2<sup>e</sup> session, 36<sup>e</sup> législature; *Loi prévoyant la consultation des gouvernements provinciaux lors de la négociation et de la conclusion des traités*, projet de loi C-317 (dépôt et première lecture – 28 mars 2001), 1<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature; *Loi prévoyant la publication des traités*, projet de loi C-316 (dépôt et première lecture – 28 mars 2001), 1<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature; *Loi prévoyant la tenue d'audiences publiques et l'approbation de la Chambre des communes avant la ratification de traités importants*, projet de loi C-315 (dépôt et première lecture – 28 mars 2001), 1<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature; *Loi prévoyant le dépôt des traités à la Chambre des communes*, projet de loi C-314 (dépôt et première lecture – 3 mars 2001), 1<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature; *Loi relative à la négociation, l'approbation, le dépôt et la publication des traités*, projet de loi C-313 (Débat en 2<sup>e</sup> lecture – 11 avril 2002), 1<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature; *Loi relative à la négociation, à l'approbation, au dépôt et à la publication des traités*, projet de loi C-260 (dépôt et première lecture – 3 novembre 2004), 1<sup>e</sup> session, 38<sup>e</sup> législature.

<sup>126</sup> AFFAIRES MONDIALES CANADA, préc. note 93., art. 4.

<sup>127</sup> Philippe LAGASSÉ, préc. note 120, à la page 64.

and efficiency which serves the interests of the government. »<sup>128</sup> De plus, Lagassé observe que les limites de la politique sont une preuve supplémentaire de son instrumentalisation à titre de procédé de contrôle du Parlement. Son statut de simple politique fait en sorte qu'elle ne revêt pas de caractère contraignant pour le gouvernement, qui peut y faire exception en décidant arbitrairement, et sans avoir à se justifier, de ne pas déposer tel ou tel traité devant le Parlement.

« Further evidence of the policy's utility as a parliamentary vetting process is seen in its limitations. Whereas the United Kingdom has passed a statute that gives the British parliament a partial veto over treaty ratifications, the Canadian practice relies on a mere policy, one that is entirely determined by the executive. [...] Consequently, if the executive believes that it would stand to lose by tabling the treaty, or if ministers feel the treaty is too important not to be ratified as is, the government can avoid giving the opposition the twenty-one days of scrutinizing that the policy prescribes. »<sup>129</sup>

Ainsi, malgré des mesures visant à rehausser la participation parlementaire à l'égard des traités, le gouvernement conserve sa prérogative sur les affaires étrangères et demeure maître en la matière. C'est ce qu'a clairement rappelé à la Chambre des communes en 2014 Peter Van Loan, le leader parlementaire du gouvernement conservateur, en répondant à une question de privilège formulée par l'opposition et portant sur l'omission du gouvernement de déposer devant la Chambre *l'Accord Canada – États-Unis pour un meilleur échange de renseignements fiscaux*. Il a ajouté que la politique sur le dépôt des traités n'était qu'un moyen par lequel le gouvernement avait choisi d'exercer ses privilèges de la Couronne et, citant une note de recherche de la Bibliothèque du Parlement, a affirmé que « la présentation des traités à la Chambre des communes n'est qu'une simple marque de courtoisie de la part de l'exécutif. »<sup>130</sup>

Les membres de la Chambre ne pouvant pas toujours compter sur le respect des engagements du gouvernement quant à leur droit de regard sur les traités, d'autres outils parlementaires demeurent à leur disposition pour tenter d'influencer la politique internationale du Canada. Selon Philippe Lagassé, le Parlement remplit quatre fonctions lui permettant d'exercer une influence en ce domaine. Par sa fonction législative, le Parlement dispose d'une forme de veto

---

<sup>128</sup> *Id.*, p. 64.

<sup>129</sup> *Id.*, p. 65.

<sup>130</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 2e sess., 41<sup>e</sup> légis., 5 mai 2014, p.1525.

sur l'application au Canada des traités nécessitant une mise en œuvre en droit interne, quoiqu'en situation de gouvernement majoritaire ce veto ne puisse généralement être exercé. Par la voie législative, les parlementaires peuvent également restreindre le champ d'action du pouvoir exécutif, par exemple en imposant des procédures de consultation ou d'approbation parlementaire préalable à la signature ou à la ratification de traités<sup>131</sup>. C'est ce moyen, décrit plus haut, qui avait été employé par les députés du Bloc québécois pour tenter d'encadrer législativement l'exercice de la prérogative de l'exécutif sur les traités. La fonction de maintien de la confiance permet au Parlement de renverser le gouvernement par un vote sur une question de confiance, qu'elle le soit de manière implicite – comme le vote sur le discours du Trône ou la politique budgétaire – ou explicitement identifiée comme telle par le gouvernement. Ce pouvoir doit cependant être exercé par la Chambre avec prudence, puisqu'il mène généralement à une élection, au terme de laquelle le même gouvernement peut être réélu. Par les périodes de questions au gouvernement, les parlementaires exercent leur fonction de responsabilisation, qui consiste à questionner le gouvernement sur ses politiques et à demander une reddition de comptes aux ministres quant aux performances de leurs ministères<sup>132</sup>. Enfin, la fonction d'enquête permet, elle, l'étude en profondeur par les parlementaires de projets de loi ou de questions d'importance et la production de rapports incluant des recommandations au gouvernement. Cette fonction du Parlement a également une dimension pédagogique, puisqu'elle permet de renseigner – notamment grâce à la riche documentation qui y est produite – les membres des comités parlementaires, leurs collègues de la Chambre, les médias et population en général sur nombre d'enjeux<sup>133</sup>. Par contre, par cette fonction d'enquête, le Parlement a un pouvoir plus limité quant à l'influence des politiques gouvernementales, puisque les recommandations formulées par les comités ne sont pas contraignantes, et le gouvernement peut décider de les ignorer, de ne pas y répondre, voire de s'engager officiellement dans un traité sans même attendre le rapport du comité parlementaire<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Philippe LAGASSÉ, préc. note 120, à la page 59.

<sup>132</sup> *Id.*, à la page 60.

<sup>133</sup> Denis STAIRS, préc. note 121, à la page 30.

<sup>134</sup> Philippe LAGASSÉ, préc. note 120, à la page 61.

Il faut souligner que les comités parlementaires jouent aujourd'hui un rôle incontournable relativement aux enjeux internationaux, ce qui n'a pas toujours été le cas. Instauré en 1945, le Comité permanent sur les Affaires étrangères est demeuré pendant une vingtaine d'années confiné aux questions d'administration ministérielle, avant de faire réellement porter ses travaux sur les politiques internationales vers la fin des années 1960<sup>135</sup>. Sous l'influence du premier gouvernement de Pierre Elliott Trudeau et de son engagement pour une démocratie plus participative, et dans un contexte où les traités portaient de plus en plus sur des enjeux traditionnellement de droit interne, les mandats, les ressources et les travaux des comités parlementaires se sont multipliés. Aujourd'hui, en vertu du *Règlement de la Chambre des communes*<sup>136</sup>, les comités permanents peuvent faire étude et enquête sur les questions qui leur sont soumises par la Chambre, faire rapport de leurs activités, émettre des recommandations au gouvernement, convoquer des personnes et demander la production de documents et au besoin créer des sous-comités<sup>137</sup>. Le Parlement dispose d'un comité permanent entièrement dédié au commerce international depuis 2006, à la suite de la scission du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Ce comité a compétence pour se prononcer entre autres sur la politique de commerce international, l'investissement mondial, la compétitivité internationale du Canada et les engagements du Canada à l'Organisation mondiale du commerce<sup>138</sup>. Comme nous le verrons plus loin, c'est ce comité qui a assuré le suivi des négociations commerciales canado-européennes ayant mené à l'AECG.

En définitive, en l'absence d'un rôle législativement reconnu à la Chambre des communes dans l'élaboration de la politique internationale du Canada et étant donné que celle-ci relève de la prérogative du gouvernement sur les affaires étrangères, les parlementaires ont dû emprunter d'autres avenues pour apporter une réelle contribution qui ne soit pas instrumentalisée par le gouvernement. Dans les paragraphes qui suivent, nous verrons que malgré une concrétisation législative de leur rôle quant à la conclusion et à la ratification des traités, les parlementaires de

---

<sup>135</sup> Denis STAIRS, préc. note 121, à la page 31.

<sup>136</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Règlement annoté de la Chambre des communes*, Ottawa, 2005, en ligne : [https://www.noscommunes.ca/About/ASOII/00\\_ASOII\\_Cover-f.html](https://www.noscommunes.ca/About/ASOII/00_ASOII_Cover-f.html) (consulté le 21 août 2017).

<sup>137</sup> *Id.*, art. 108(1).

<sup>138</sup> PARLEMENT DU CANADA, *Comité permanent du commerce international – À propos*, en ligne : <http://www.noscommunes.ca/Committees/fr/CIIT/About> (consulté le 21 août 2017).

l'Assemblée nationale doivent eux aussi composer avec plusieurs défis pour influencer la politique internationale du gouvernement.

Au Québec, le gouvernement a dû revendiquer sa compétence internationale avant même que la question de la participation parlementaire québécoise dans ce domaine puisse se poser. Cette revendication – laquelle deviendra en quelques semaines la position officielle du gouvernement – est formulée pour la première fois en 1965 par Paul Gérin-Lajoie, alors vice-premier ministre et ministre de l'Éducation, devant le conseil consulaire de Montréal<sup>139</sup>. Après avoir démontré que le Québec possède toutes les caractéristiques d'un État, Gérin-Lajoie affirme dans son discours que le Québec a la capacité et la volonté de s'engager directement à l'international. L'Assemblée nationale joint le geste à la parole, en remplaçant en 1967 le ministère des Affaires fédérales-provinciales par le ministère des Affaires intergouvernementales, et en attribuant à celui-ci des responsabilités internationales<sup>140</sup>. En 1974, la *Loi du ministère des Affaires intergouvernementales*<sup>141</sup> est modifiée pour y ajouter une disposition reflétant l'esprit de la doctrine Gérin-Lajoie : « [le] ministre recommande au gouvernement la ratification des traités et accords internationaux dans les domaines ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec »<sup>142</sup>. En 1984, le ministère des Affaires intergouvernementales deviendra le ministère des Relations internationales, acquérant par la même occasion un véritable statut international<sup>143</sup>. En 2000 est réaffirmée dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*<sup>144</sup> la volonté du Québec d'être entièrement maître, même à l'international, de ses compétences constitutionnelles :

« L'État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle.

---

<sup>139</sup> Stéphane PAQUIN et Annie CHALOUX. « La doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans et pas une ride » (2016) Hors-série *Revue québécoise de droit international* 5, p. 6.

<sup>140</sup> *Loi modifiant la Loi du ministère des Affaires fédérales-provinciales et certaines lois connexes*, L.Q. 1967, c. 23.

<sup>141</sup> *Loi du ministère des Affaires intergouvernementales*, L.Q. 1974, c. 15.

<sup>142</sup> *Id.*, art. 15.

<sup>143</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1984, c. 47, art. 70 à 101.

<sup>144</sup> *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, RLRQ, c. E-20.2.

Dans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement selon les dispositions de la loi.

Il peut également, dans ses domaines de compétence, établir et poursuivre des relations avec des États étrangers et des organisations internationales et assurer sa représentation à l'extérieur du Québec. »<sup>145</sup>

En 2002, la *Loi sur le ministère des Relations internationales*<sup>146</sup> (ci-après *LMRI*) est modifiée afin d'y inclure une série d'articles sur les responsabilités incombant au ministre des Relations internationales, au gouvernement et à l'Assemblée nationale relativement aux accords internationaux, qu'ils soient négociés par Ottawa ou par Québec<sup>147</sup>. Il y est prévu ce qui suit :

« Le ministre veille aux intérêts du Québec lors de la négociation de tout accord international, quelle que soit sa dénomination particulière, entre le gouvernement du Canada et un gouvernement étranger ou une organisation internationale et portant sur une matière ressortissant à la compétence constitutionnelle du Québec. »<sup>148</sup>

Pour que le Québec soit lié par un accord négocié par le Canada et ressortissant à l'une de ses compétences constitutionnelles ou pour mettre fin à un tel accord, le gouvernement doit donner son assentiment par décret. Cet assentiment peut être conditionnel à ce que des réserves soient formulées par le Canada au nom du Québec, au moment où le Canada consent à être lié par un tel accord<sup>149</sup>. Tous les engagements internationaux importants – soit ceux dont la mise en œuvre au Québec requiert une loi, un règlement, l'imposition d'une taxe ou d'un impôt ou l'acceptation d'une obligation financière importante, ceux qui concernent les droits et libertés de la personne ou le commerce international ou ceux identifiés comme tel par le ministre – doivent être déposés à l'Assemblée nationale par le ministre, accompagnés d'une note explicative sur leur contenu et leurs effets<sup>150</sup>. Par ailleurs, une approbation de l'Assemblée nationale est nécessaire pour que ces engagements importants soient ratifiés ou qu'un décret soit pris à cet effet par le gouvernement<sup>151</sup>. Une motion peut être présentée par le ministre pour que l'Assemblée nationale

---

<sup>145</sup> *Id.*, art. 7.

<sup>146</sup> *Loi sur le ministère des Relations internationales*, RLRQ, c. M-25.1.1.

<sup>147</sup> *Id.*, art. 22.1 et suivants.

<sup>148</sup> *Id.*, art. 22.1

<sup>149</sup> *Id.*

<sup>150</sup> *Id.*, art. 22.2.

<sup>151</sup> *Id.*, art. 22.4.

approuve ou rejette, sans possibilité d'amendement, un engagement important, laquelle donne lieu, à moins de décision contraire unanime de l'Assemblée, à un débat de deux heures qui ne peut commencer que 10 jours après le dépôt de l'engagement<sup>152</sup>.

Ces modifications à la *LMRI* avaient pour principal objectif, selon Louise Beaudoin, marraine du projet de loi, « de démocratiser le processus de conclusion des engagements internationaux et de donner à l'Assemblée nationale du Québec une voix dans ce processus »<sup>153</sup>. Mme Beaudoin avait également mentionné, lors de la présentation de son projet de loi en 2002, que la réforme proposée permettrait de faire preuve de transparence et de favoriser la diffusion de l'information au public sur les engagements importants du Québec à l'international. Elle prévoyait que cette nouvelle procédure pourrait mener à une étude approfondie d'un engagement international important en commission parlementaire, laquelle serait susceptible d'inclure des consultations publiques pour entendre les points de vue des citoyens, si tel était le souhait des membres de l'Assemblée nationale<sup>154</sup>.

Si cette procédure législative avant-gardiste, du moins au Canada et dans le Commonwealth, favorise effectivement une meilleure participation des parlementaires au processus d'approbation et de ratification des engagements internationaux importants du Québec, ses effets sont limités par le fait qu'elle ne lie pas le gouvernement fédéral, qui pourrait simplement ignorer une motion de l'Assemblée nationale rejetant l'engagement international en jeu, puis signer ou ratifier celui-ci malgré l'opposition formelle du Québec<sup>155</sup>. La procédure d'approbation des engagements internationaux importants du Québec est également limitée par le fait qu'elle ne permet aux parlementaires que d'approuver ou de rejeter de tels engagements, sans pouvoir les modifier<sup>156</sup>. En effet, le seul amendement que peuvent apporter les parlementaires à la motion présentée par le ministre en vertu de l'article 22.3. *LMRI* est de

---

<sup>152</sup> *Id.*, art. 22.3.

<sup>153</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 2e sess., 36e législature, 20 mars 2002, « Projet de loi n° 52 *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales et d'autres dispositions législatives* », 16h14 (Mme Beaudoin).

<sup>154</sup> *Id.*

<sup>155</sup> Joanna HARRINGTON, préc. note 117, à la page 236, Joanna HARRINGTON, préc. note 92, p. 506.

<sup>156</sup> Daniel TURP, « L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie », (2017) Hors-série *Revue québécoise de droit international* 9, p. 25.

reporter l'approbation ou le rejet de l'engagement par l'Assemblée<sup>157</sup>. Enfin, l'expérience des 15 dernières années quant à l'application de cette procédure révèle certaines lacunes, relatives notamment à des retards quant au dépôt des engagements devant l'Assemblée nationale<sup>158</sup>.

La *LMRI* constitue tout de même une corde supplémentaire à l'arc des parlementaires pour agir sur la politique internationale du Québec, laquelle leur a permis depuis 2002 de se prononcer sur plus d'une cinquantaine d'accords et d'ententes qualifiés d'engagements internationaux importants<sup>159</sup>. Les autres moyens d'influence à la disposition des membres de la Chambre des communes ci-haut énumérés, exercés par ses fonctions législatives, de maintien de la confiance, de responsabilisation et d'enquête, sont pareillement applicables aux membres de l'Assemblée nationale. Au Québec, les engagements internationaux peuvent faire l'objet d'une étude détaillée devant la Commission des institutions, qui a compétence sur les relations internationales et intergouvernementales<sup>160</sup>, soit par un mandat confié par l'Assemblée nationale ou de la propre initiative de la Commission en tant que cet engagement constitue une matière d'intérêt public<sup>161</sup>. Afin de réaliser leurs mandats, les commissions peuvent mener des consultations, par voie de mémoires, d'auditions publiques ou via Internet, pour recueillir les opinions des citoyens et des organismes sur certaines questions<sup>162</sup>. Par exemple, en matière de traités, la Commission de la culture a tenu des consultations particulières en lien avec la diversité culturelle en 2005<sup>163</sup>, quelques mois avant que le Québec ne ratifie la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)<sup>164</sup>. Après avoir terminé l'examen d'une affaire, les commissions doivent, par l'entremise de leur président, déposer le rapport de leurs activités à l'Assemblée nationale, lequel peut contenir des observations, des

---

<sup>157</sup> *Loi sur le ministère des Relations internationales*, préc. note 146, art. 22.3.

<sup>158</sup> Daniel Turp, préc. note 156, p. 22 à 25.

<sup>159</sup> *Id.*, p. 19.

<sup>160</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, préc. note 47, art. 118 RAN.

<sup>161</sup> *Id.*, art. 119 et 120 RAN.

<sup>162</sup> *Id.*, art. 166 et 173.1 RAN.

<sup>163</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de la culture*, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> législature, 4 mai 2005, « Consultations particulières sur la diversité des expressions culturelles ».

<sup>164</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> législature, 10 novembre 2005, « Motion proposant que l'Assemblée approuve l'entente internationale concernant la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ».



conclusions ou des recommandations<sup>165</sup>. C'est notamment par l'entremise de ce rapport que les membres de la Commission des institutions peuvent s'exprimer sur les engagements internationaux envisagés par le Québec. Il faut toutefois spécifier que, comme au palier fédéral, les recommandations formulées dans ce cadre ne sont nullement contraignantes pour le gouvernement.

En résumé, les parlementaires, tant à Ottawa qu'à Québec, disposent de plusieurs moyens pour se faire entendre sur la politique internationale et pour tenter d'influencer les choix de l'exécutif en cette matière. Néanmoins, malgré certaines avancées durant la décennie 2000, avec la réforme de la *LMRI* sur les engagements internationaux importants pour le Québec et la mise en place de la politique fédérale sur le dépôt des traités, c'est encore le gouvernement fédéral qui a le dernier mot sur les traités. En théorie, il peut passer outre à ses engagements prévus à la politique fédérale, et ignorer tout autant les recommandations des comités parlementaires du Parlement que les motions de l'Assemblée nationale rejetant clairement des engagements internationaux affectant le Québec qu'il a l'intention de prendre. Ainsi, quoique le cadre normatif actuel n'empêche pas le débat parlementaire de se tenir en matière de traités, il n'oblige pas non plus le gouvernement fédéral à en tenir compte avant de prendre des décisions relatives aux traités, ce qui nous semble peu conforme au principe du fédéralisme tel que défini par la Cour suprême.

## 2.2. La négociation de l'AECG : quel rôle pour le Québec, les parlementaires et la société civile?

Nous avons dans les sections précédentes dressé un inventaire des modes de consultation des provinces et des canaux d'influence des parlementaires en ce qui a trait aux traités, et plus particulièrement en matière commerciale internationale. Nous examinerons maintenant comment ces mécanismes opèrent en pratique, avec le récent exemple de l'AECG. Pour les fins de notre examen, nous nous concentrerons sur le cas du Québec pour le volet provincial, étant

---

<sup>165</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, préc. note 47, art. 174 et 177 RAN.

donné la position unique qu'il défend à l'égard de sa compétence internationale. Mais au préalable, un bref survol des différentes étapes ayant mené à la signature de l'accord entre le Canada et l'Union européenne en octobre 2016 s'impose pour mieux situer le lecteur.

### 2.2.1. La chronologie des étapes du cheminement de l'AECG, du lancement des négociations jusqu'à son entrée en vigueur

Le premier jalon de cette longue aventure canado-européenne a été posé en 2007, lors du Sommet Canada – Union européenne à Berlin, où il a été convenu de procéder à une étude conjointe pour mesurer les coûts et bénéfices d'un partenariat économique. Il s'agissait d'une manière de relancer les pourparlers sur un tel partenariat, qui s'étaient enlisés en 2006 avec l'échec de l'Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement<sup>166</sup>. L'étude conjointe, présentée en octobre 2008 au Sommet annuel Canada-UE, conclut qu'un partenariat économique accroîtrait les échanges de biens et de services entre les deux parties de 25,7 milliards d'euros et augmenterait le PIB du Canada de 0,77% et celui de l'Union européenne de 0,08%<sup>167</sup>. Sur la base de ces données positives, les parties adoptent lors du même sommet une déclaration commune dans laquelle elles s'engagent de manière commune à « définir le périmètre d'un accord économique approfondi et d'établir les points critiques pour son aboutissement, en particulier l'implication des provinces et territoires canadiens et des États membres de l'UE sur les sujets relevant de leurs compétences. »<sup>168</sup> Pour ce faire, un groupe de travail est mis en place, lequel siège entre novembre 2008 et janvier 2009 pour déterminer les modalités des négociations à venir, dont les sujets qui y seront abordés et le rôle des provinces<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> Christian DEBLOCK, Joël LEBULLENGER, Stéphane PAQUIN, « L'AECG, un accord pionnier », dans Christian DEBLOCK, Joël LEBULLENGER, Stéphane PAQUIN (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 1, à la page 9.

<sup>167</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA ET COMMISSION EUROPÉENNE, *Évaluation des coûts et avantages d'un partenariat économique plus étroit entre l'Union européenne et le Canada – Étude conjointe réalisée par la Commission européenne et le Gouvernement du Canada*, en ligne : <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc\\_141034.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141034.pdf)> (consulté le 14 juillet 2017), p. iii, 63, 65.

<sup>168</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA ET COMMISSION EUROPÉENNE, *Déclaration du sommet Canada-UE de 2008*, 17 octobre 2008, en ligne : [http://www.canadainternational.gc.ca/eu-ue/bilateral\\_relations\\_bilaterales/2008\\_10\\_17\\_statement-declaration.aspx?lang=fra](http://www.canadainternational.gc.ca/eu-ue/bilateral_relations_bilaterales/2008_10_17_statement-declaration.aspx?lang=fra) (consulté le 25 août 2017).

<sup>169</sup> Christopher MALONE, « Rapprocher le Canada et l'Europe, une démarche ardue », dans Christian DEBLOCK, Joël LEBULLENGER, Stéphane PAQUIN (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 41, à la page 51.

En février 2009, le Conseil de la fédération publie une déclaration par laquelle les premiers ministres de toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador, approuvent le rôle qu'Ottawa leur accorde pour les négociations, et s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre des engagements qu'ils prendront<sup>170</sup>. En mai 2009, au sommet de Prague, les conclusions du groupe de travail sont approuvées par les deux parties, ce qui permet de lancer officiellement les négociations, qui débiteront à Ottawa en octobre 2009<sup>171</sup>. De 2009 à 2013, plus de dix rondes de négociations officielles ont lieu, lesquelles se concentrent à partir de 2011 sur les enjeux plus ciblés<sup>172</sup>.

Le 18 octobre 2013, les parties en arrivent à Bruxelles à un accord de principe sur les éléments essentiels de l'AECG, après plusieurs mois d'efforts considérables pour surmonter les réticences de part et d'autre sur les enjeux plus délicats<sup>173</sup>. À cette occasion, un résumé technique des résultats finaux de la négociation<sup>174</sup> est publié. S'amorcent ensuite des discussions techniques afin d'établir la version définitive du texte juridique de l'accord. Lors du Sommet Canada-UE, tenu à Ottawa en septembre 2014, est annoncée en grande pompe la fin des négociations de l'AECG<sup>175</sup>. Le 30 octobre 2016, durant le Sommet Canada-UE à Bruxelles, le premier ministre

---

<sup>170</sup> CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Déclaration du Conseil de la fédération : Appui à la négociation d'un nouvel accord économique à portée large avec l'Union européenne*, 20 février 2009, en ligne : <<http://www.pmprovincesterritoires.ca/fr/dernieres-nouvelles/23-2009/286-declaration-du-conseil-de-la-federation-appui-a-la-negociation-d-un-nouvel-accord-economique-a-portee-large-avec-l-union-europeenne>> (consulté le 28 août 2017).

<sup>171</sup> Christopher MALONE, préc. note 169, à la page 51.

<sup>172</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, *Chronologie des événements et principaux jalons*, en ligne : <<http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/chronology-chronologie.aspx?lang=fra>> (consulté le 6 janvier 2018)

<sup>173</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *L'UE et le Canada concluent les négociations pour un accord de libre-échange*, 18 octobre 2013, en ligne : <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-972\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-972_fr.htm)> (consulté le 28 août 2017); GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le Canada conclut un accord commercial historique avec l'Union européenne*, 18 octobre 2013, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2013/10/canada-conclut-accord-commercial-historique-union-europeenne.html>> (consulté le 28 août 2017).

<sup>174</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, *Ouvrir de nouveaux marchés en Europe – Créer des emplois et des occasions pour les Canadiens et les Canadiennes : Résumé technique des résultats finaux de la négociation*, 18 octobre 2013, en ligne : <[www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/aecg-resumetechnique.pdf](http://www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/aecg-resumetechnique.pdf)> (consulté le 28 août 2017)

<sup>175</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, COMMISSION EUROPÉENNE, CONSEIL EUROPÉEN, *Déclaration par le Premier ministre du Canada et les présidents du Conseil européen et de la Commission européenne – une nouvelle ère dans les relations entre le Canada et l'UE*, 26 septembre 2014, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2014/09/declaration-premier-ministre-canada-presidents-conseil-europeen-commission-europeenne-cre-nouvelle-relations-entre-canada-ue.html>> (consulté le 28 août 2017).

canadien Justin Trudeau et les présidents de la Commission européenne et du Conseil européen, Jean-Claude Juncker et Donald Tusk, signent l'accord, après plusieurs semaines de suspense dû à l'opposition de la Wallonie<sup>176</sup>. L'impasse avait cependant pu être dénouée par l'adoption d'un instrument interprétatif commun, réaffirmant notamment le droit de réglementer des États parties à l'accord et leur adhésion à certaines valeurs communes, telles que la protection de l'environnement et du travail<sup>177</sup>. Enfin, le 8 juillet 2017, en marge du Sommet du G20, le président de la Commission européenne et le premier ministre canadien annoncent que l'accord entrera provisoirement en vigueur le 21 septembre 2017<sup>178</sup>. Le 7 septembre 2017, le gouvernement du Canada émet le décret qui fixe au 21 septembre l'entrée en vigueur de la loi fédérale de mise en œuvre<sup>179</sup>. L'entrée en vigueur définitive de l'accord, elle, pourrait prendre encore quelques années, puisque chaque membre de l'Union européenne devra ratifier le texte de l'Accord suivant les exigences de sa constitution<sup>180</sup>. Nous détaillerons dans la troisième partie les défis que pose cette dernière étape de l'AECG.

### 2.2.2. Les modes de consultation et de participation des provinces et territoires pour l'AECG

Dans son communiqué de presse à l'annonce de l'entente de principe en 2013, le gouvernement du Canada avait décrit les négociations de l'AECG comme étant « les plus transparentes et les plus coopératives auxquelles le Canada a jamais participé »<sup>181</sup>, notamment grâce à la participation active des provinces et territoires dès le début des pourparlers. Mais qu'en est-il

---

<sup>176</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, COMMISSION EUROPÉENNE, CONSEIL EUROPÉEN, *Déclaration conjointe suivant le Sommet Union européenne-Canada*, 30 octobre 2016, en ligne : <<http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/10/30/declaration-conjointe-suivant-sommet-union-europeenne-canada>> (consulté le 28 août 2017).

<sup>177</sup> *Instrument interprétatif commun concernant l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, en ligne : <[www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/fr/pdf](http://www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/fr/pdf)> (consulté le 28 août 2017).

<sup>178</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA et COMMISSION EUROPÉENNE, *Déclaration conjointe du président de la Commission européenne et du premier ministre du Canada sur l'établissement d'une date pour l'application provisoire de l'Accord économique et commercial global*, 8 juillet 2017, en ligne : <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1959\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1959_fr.htm)> (consulté le 28 août 2017).

<sup>179</sup> *Décret fixant au 21 septembre 2017 la date d'entrée en vigueur de la loi, à l'exception de certaines dispositions*, C.P. 2017-1113, (2017) TR/2017-47 (Gaz. Can. II)

<sup>180</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA ET COMMISSION EUROPÉENNE, préc. note 178.

<sup>181</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, préc. note 172.

réellement? En quoi le rôle des provinces et territoires canadiens pour les négociations de l'AECG est-il différent de celui qui leur a été accordé au cours des négociations commerciales antérieures, et à quoi doit-on ces nouveaux modes de consultation et de participation?

Pour répondre à ces questions, il faut remettre en contexte le début des négociations. En 2006 cessent les négociations sur l'Accord de renforcement du commerce et de l'investissement entre le Canada et l'Union européenne, dont l'interruption est attribuable, officiellement, à l'attente des résultats du Cycle de Doha à l'OMC. Quelques auteurs sont cependant d'avis que l'Union européenne a mis fin aux négociations en raison, d'une part, de l'impossibilité ou du manque de volonté du gouvernement fédéral à s'engager en fin de parcours sur les enjeux de compétence provinciale et, d'autre part, du souhait du gouvernement fédéral de laisser le soin aux provinces de choisir les obligations qu'elles entendaient mettre en œuvre<sup>182</sup>. Il s'était donc instillé une certaine méfiance dans l'esprit des négociateurs européens à l'égard des provinces, identifiées comme la source des blocages durant cette négociation. Cette méfiance tenait aussi à la tournure des événements dans l'affaire *AbitibiBowater*<sup>183</sup>, opposant l'entreprise au gouvernement fédéral en raison de mesures prises par la province de Terre-Neuve-et-Labrador, lesquelles avaient été assimilées à de l'expropriation et avaient mené le gouvernement fédéral à régler l'affaire en 2010 en offrant à l'entreprise une compensation de 130 millions de dollars canadiens<sup>184</sup>. L'attitude du gouvernement québécois en 2010, lors de la controverse sur l'achat des wagons de métro de la Société de transport de Montréal, aurait, elle aussi, contribué à miner la confiance des autorités européennes envers les provinces canadiennes quant à leur capacité de respecter leurs engagements commerciaux<sup>185</sup>.

Dans ce contexte, l'Union européenne a, dès le début des discussions sur un partenariat économique avec le Canada, manifesté son intérêt pour des engagements clairs de la part des

---

<sup>182</sup> Kurt HÜBNER, Anne-Sophie DEMAN et Tugce BALIK, préc. note 1, p. 850; Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 6; J. Anthony VAN DUZER et Melanie MALLET, « Compliance with Canada's Trade and Investment Treaty Obligations: Addressing the Gap Between Provincial Action and Federal Responsibility », (2016) 54 *Alberta Law Review* 89, p. 103.

<sup>183</sup> *AbitibiBowater Inc. c. Canada*, ICSID, no. UNCT/10/1.

<sup>184</sup> J. Anthony VAN DUZER, préc. note 85, p. 540; J. Anthony VAN DUZER et Melanie MALLET, préc. note 182, p. 103.

<sup>185</sup> J. Anthony VAN DUZER et Melanie MALLET, préc. note 182, p. 103.

provinces. Plusieurs auteurs ont avancé que pour garantir le respect de l'éventuel accord par les provinces, l'UE avait même exigé la présence de celles-ci à la table de négociations<sup>186</sup>. En revanche, selon Christopher Kukucha, l'UE était d'abord opposée à l'idée de faire participer les provinces aux négociations, en raison du risque que les autorités des États membres européens veuillent faire de même, mais elle souhaitait obtenir des garanties que les provinces respecteraient les engagements pris par le Canada. Ce serait donc pour en arriver à un compromis, axé sur les fins plutôt que sur la forme de la négociation, que le Canada et l'UE ont décidé d'inviter directement les provinces aux tables de négociation concernant les enjeux relevant de leurs compétences<sup>187</sup>:

« In fact, one Canadian representative made it clear that the “EU never asked the provinces and territories to participate in negotiations, they only sought commitments, which is not the same thing.” [...] Ultimately, the EU decided that potential economic gains and guarantees of compliance were more important than the format of negotiations. »<sup>188</sup>

Cela dit, que la proposition d'accorder un rôle plus concret aux provinces soit venue de l'UE ou soit issue d'un compromis, il n'en demeure pas moins qu'elle visait principalement à apaiser les craintes de l'UE quant au respect de l'accord par les provinces, et non seulement à satisfaire aux demandes des provinces pour une participation accrue aux négociations.

Préalablement au lancement officiel des négociations sur l'AECG en 2009, un négociateur en chef pour le Canada a été nommé, ce en quoi aucun rôle n'a été revendiqué par les provinces et

---

<sup>186</sup> Patrick FAFARD et Patrick LEBLOND, « Le rôle des provinces dans la négociation et la mise en œuvre de l'AECG », dans Christian DEBLOCK, Joël LEBULLENGER, Stéphane PAQUIN (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 151, à la page 154; Pierre Marc JOHNSON, Patrick MUZZI, Véronique BASTIEN, « Le Québec et l'AECG », dans Christian DEBLOCK, Joël LEBULLENGER, Stéphane PAQUIN (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 27, à la page 29; Pierre Marc JOHNSON, Patrick MUZZI, Véronique BASTIEN, « The Voice of Quebec in the CETA Negotiations » (2013) 68 *Intl J* 560, p. 561; Pascal KERNEIS, « Le commerce des services et l'AECG : une nouvelle approche pour les engagements des Parties – la liste négative », dans Christian DEBLOCK, Joël LEBULLENGER, Stéphane PAQUIN (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 225, à la page 242; Ohio OMIUNU, préc. note 99, p. 109; Stéphane PAQUIN, « Federalism and the Governance of International Trade Negotiations in Canada: Comparing CUSFTA with CETA » (2013) 68 *Intl J* 545, p. 550.

<sup>187</sup> Christopher J. KUKUCHA, « Federalism and Liberalization : Evaluating the Impact of American and Canadian Sub-federal Governments on the Negotiation of International Trade Agreements », (2017) 22 *International Negotiation* 259, p. 266; Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 6.

<sup>188</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 6.

territoires. Un mandat de négociation lui a été donné, ce qui a été fait avec la participation de ceux-ci<sup>189</sup>. Une fois les négociations débutées, les représentants des provinces étaient considérés comme faisant partie de la délégation canadienne<sup>190</sup> et avaient accès à certaines tables – soit celles sur les services, l’investissement, les monopoles, les obstacles techniques au commerce, le travail, l’investissement, l’environnement et les entreprises publiques – sur un total initial de douze tables, puis vingt vers la fin du processus<sup>191</sup>. Les autres tables, portant sur l’agriculture, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les procédures douanières et la facilitation du commerce, la propriété intellectuelle, les indications géographiques, la création d’un comité de règlement des différends et les affaires institutionnelles, étaient par contre réservées aux négociateurs du gouvernement fédéral<sup>192</sup>. Il est toutefois curieux que le gouvernement fédéral se soit réservé l’accès exclusif à la table sur l’agriculture, étant donné qu’il s’agit d’une compétence constitutionnelle concurrente<sup>193</sup>.

Durant les rondes de négociations, le partage de l’information et la recherche d’une position pancanadienne cohérente et consensuelle étaient continus. Puisque les fonctionnaires provinciaux étaient présents aux tables concernant les enjeux relevant de leurs compétences, le gouvernement fédéral n’avait pas à les informer après chaque séance. Au besoin, une pause pouvait cependant être sollicitée durant les séances pour permettre aux négociateurs fédéraux de discuter avec leurs homologues provinciaux afin d’asseoir une position canadienne solide<sup>194</sup>. En début et en fin de journée durant les rondes de négociations formelles, l’équipe de négociation fédérale tenait une séance d’information avec plus d’une soixantaine de négociateurs provinciaux et territoriaux<sup>195</sup>. C’est ce qu’a rapporté Steve Verheul, le négociateur en chef pour le Canada, lorsqu’il a témoigné devant le Comité permanent du commerce international en novembre 2013 :

---

<sup>189</sup> Patrick FAFARD et Patrick LEBLOND, préc. note 186, à la page 157; Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 7, Stéphane PAQUIN, préc. note 186, p. 550.

<sup>190</sup> Armand DE MESTRAL, « The Role of Canadian Provinces in the Negotiation of the CETA: Canadian and European Perspectives » dans Marc BUNGENBERG, August REINISCH et Christian TIETJE (dir.) *EU and Investment agreements: Open questions and remaining challenges*, Baden-Baden, Nomos, 2013, p. 147, à la page 158.

<sup>191</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 7, Stéphane PAQUIN, préc. note 186, p. 550.

<sup>192</sup> Stéphane PAQUIN, préc. note 186, p. 550.

<sup>193</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, préc. note 79, art. 95.

<sup>194</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 7.

<sup>195</sup> *Id.*, p. 8; Grace SKOGSTAD, « Global Governance and Canadian Federalism: Reconciling External Accountability Obligations through Internal Accountability Practices », préc. note 112, à la page 199.

« Essentiellement, nous avons organisé des séances d'information avec les provinces avant chaque négociation pour faire en sorte qu'elles comprennent les attentes et notre stratégie.

Nous faisons régulièrement rapport aux provinces. Nous tenions des séances d'information chaque soir après les négociations pour leur dire exactement ce qui avait été accompli, entendre leurs réactions et nous assurer que nous avions leur appui en tout temps.

Nous les avons consultées et tenu des débats sur de nombreuses questions pour déterminer quelle devrait être la position du Canada. Lorsque nous nous sommes rendus à Bruxelles pour la première fois, une soixantaine de représentants provinciaux et territoriaux nous ont accompagnés. Nous les tenions au courant des discussions tous les soirs, sans exception. Nous les avons rencontrés individuellement lorsqu'ils avaient des préoccupations. »<sup>196</sup>

Le négociateur en chef pour le Québec, Pierre Marc Johnson, est du même avis que son homologue fédéral sur ce point. Il souligne que la coopération fédérale-provinciale-territoriale s'étant installée durant les rondes a contribué au développement des offres canadiennes, et même que les contenus préparés par les provinces et territoires « enrichirent rapidement les offres fédérales, rendant attrayante la proposition canadienne aux yeux de l'UE »<sup>197</sup>. Entre les rondes, des séances de consultation étaient tenues soit au Comité C-Commerce ou sur une base ad hoc<sup>198</sup>. Pierre Marc Johnson dénombre plus de 275 rencontres réunissant les négociateurs fédéraux, provinciaux et territoriaux, en sus des rencontres entre provinces et territoires partageant des intérêts communs et celles tenues à huis clos entre le fédéral et une province ou un territoire. Dans le cas du Québec, s'ajoute à cela une douzaine de rencontres en face à face entre négociateurs en chef du Québec et de l'Union européenne sur certains sujets précis<sup>199</sup>.

Jamais par le passé les provinces et territoires canadiens n'avaient été autant sollicités dans le cadre de négociations commerciales internationales et leur présence directe à la table de

---

<sup>196</sup> CANADA, CHAMBRES DES COMMUNES, *Témoignages Comité permanent du commerce international*, 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 7 novembre 2013, p. 13 (M. Steve Verheul)

<sup>197</sup> Pierre Marc JOHNSON, Patrick MUZZI, Véronique BASTIEN, « Le Québec et l'AECG », préc. note 186, à la page 29.

<sup>198</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 8.

<sup>199</sup> Pierre Marc JOHNSON, Patrick MUZZI, Véronique BASTIEN, « Le Québec et l'AECG », préc. note 186, à la page 30.



négociations était une première<sup>200</sup>. Néanmoins, leur présence ne garantissait tout de même pas un véritable droit de parole ou une participation active, dans les salles où se tenaient les séances. Durant sa première audition devant la Commission des institutions, Pierre Marc Johnson décrivait ainsi, de façon pour le moins imagée, ce en quoi consistait le rôle des représentants québécois durant les séances officielles :

« Nous sommes dans les salles, nos représentants, nos fonctionnaires sont dans les différentes salles des sujets qui nous concernent, et ils peuvent interagir avec le négociateur canadien. Ils entendent tout ce que les Européens disent. Il leur arrive de temps en temps même de passer des billets doux aux négociateurs canadiens pour s'assurer qu'ils n'oublient pas des dimensions qui sont fondamentales. »<sup>201</sup>

Il ajoute que le pouvoir d'influence du Québec à cette négociation s'exerçait surtout en amont des séances, par l'élaboration du contenu sur les enjeux de compétence provinciale, et en marge de celles-ci, par le jeu de la diplomatie de couloirs. En effet, durant les séances officielles de négociation, les représentants des provinces et territoires ne disposaient pas d'un droit de parole, à moins que celui-ci leur soit accordé par le négociateur fédéral présent à la table, ce qui ne se produisait pas souvent<sup>202</sup>. En outre, de l'avis d'un fonctionnaire interrogé par Christopher Kukucha, les négociateurs provinciaux ont été complètement écartés durant les étapes finales des négociations : « The provinces were eventually phased out of face-to-face meetings with the EU negotiators. In the end, it was similar to typical federal-provincial consultation that occurred prior to CETA. »<sup>203</sup>

Plusieurs ont salué le rôle accru accordé aux provinces et territoires aux différentes étapes de l'élaboration de l'AECG, lequel s'est manifesté par leur participation à la détermination des paramètres de l'étude conjointe de 2008 et du mandat du négociateur en chef du Canada, par leur apport en termes de contenu sur les enjeux de compétence provinciale et par leur présence

---

<sup>200</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1<sup>re</sup> sess., 39<sup>e</sup> législature, 6 octobre 2010, « Audition de M. Pierre Marc Johnson concernant les orientations formulées par le gouvernement du Québec auprès du gouvernement fédéral au sujet du projet d'accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne », p. 2; Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 1; Richard OUELLET et Guillaume BEAUMIER, préc. note 90, p. 72; J. Anthony VAN DUZER et Melanie MALLET, préc. note 182, p. 95.

<sup>201</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc. note 200, p. 4.

<sup>202</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 7.

<sup>203</sup> *Id.*, p. 8.

directe aux tables de négociations. Certains y ont vu un changement de paradigme et la création d'un précédent par rapport à la participation des provinces aux négociations commerciales internationales antérieures<sup>204</sup>. Grace Skogstad prévoyait même que le commerce international, autrefois une chasse gardée du gouvernement fédéral, devienne une compétence de facto partagée entre les deux paliers gouvernementaux grâce à l'expérience réussie de l'AECG<sup>205</sup>. Les provinces et territoires, par le Conseil de la fédération, ont présenté les modes de participation mis en place pour la négociation de l'AECG comme un « nouveau standard » pour les négociations commerciales, et ont souhaité l'application de celui-ci à la négociation du Partenariat transpacifique<sup>206</sup>. Force est de constater qu'une telle participation n'a pas été répétée, les provinces et territoires ayant conservé leur rôle traditionnel dans le cadre de cette négociation, mise en veilleuse en 2016 avec le départ des États-Unis de la table des négociations. L'AECG n'a donc donné lieu à aucun précédent sur ce point<sup>207</sup>. Par ailleurs, sur l'ensemble des négociations commerciales menées par le Canada entre 2006 et 2013, avec un total de 64 pays, seules les négociations sur l'AECG ont permis aux provinces d'avoir accès à la table de négociations, ce qui rend improbable le renouvellement de ce *modus operandi*<sup>208</sup>.

Ce constat amène Christopher Kukucha à conclure que malgré les avancées observées durant la négociation de l'AECG, aucun mécanisme permanent et institutionnel n'a été créé afin de pérenniser la participation directe des provinces et territoires. Il soutient que les changements de forme apportés à la négociation étaient une manière de répondre au contexte et aux demandes exprimées par l'Union européenne, et qu'ils s'inscrivaient dans un modèle de changement graduel des relations intergouvernementales :

---

<sup>204</sup> Valérie D'ERMAN, « Comparative Intergovernmental Politics : CETA Negotiations between Canada and the EU », (2016) 4-3 *Politics and Governance* 90, p. 94; Ross HORNBY, « From Laggard to Leader: How CETA Transforms Canada's Trade Agenda », C.D. Howe Institute, 21 mai 2014, en ligne : <[https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/other-research/pdf/verbatim\\_2014\\_hornby\\_0.pdf](https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/other-research/pdf/verbatim_2014_hornby_0.pdf)> (Consulté le 3 septembre 2017), p. 4.

<sup>205</sup> Grace SKOGSTAD, « Global Governance and Canadian Federalism: Reconciling External Accountability Obligations through Internal Accountability Practices », préc. note 112, à la page 199.

<sup>206</sup> CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Les premiers ministres collaborent pour assurer la réussite économique du Canada*, 23 novembre 2012, en ligne : <<http://www.pmprovincesterritoires.ca/fr/component/phocadownload/category/23-2012?download=339:les-premiers-ministres-collaborent-pour-assurer-la-reussite-economique-du-canada>> (consulté le 3 septembre 2017).

<sup>207</sup> Richard OUELLET et Guillaume BEAUMIER, préc. note 90, p. 79.

<sup>208</sup> Stéphane PAQUIN, préc. note 186, p. 551.

« On the role of the provinces and territories in the negotiation of international trade agreements, Canada has adopted a pattern of incremental change, with sporadic bursts of more active consultation in specific benchmark agreements such as CUSFTA, NAFTA and CETA. These developments, however, do not represent an enduring change: although provincial/territorial governments were directly involved in the CETA negotiations, no permanent institutional change resulted. Indeed, by the end of the CETA process, the provinces and territories had been relegated to a “traditional” consultative and participatory role. »<sup>209</sup>

### 2.2.3. L'implication de la Chambre des communes du Canada et de l'Assemblée nationale du Québec dans l'élaboration de l'AECG

Nous avons décrit, dans la section précédente, le rôle accordé aux provinces et territoires durant les négociations sur l'AECG, lequel s'est avéré beaucoup plus important que par le passé. Mais la coopération et la transparence accrues entre les deux niveaux de gouvernement se reflètent-elles dans les relations entre le gouvernement et les élus, aux niveaux fédéral et provincial?

Au niveau fédéral, le suivi parlementaire des négociations de l'AECG s'est surtout effectué au sein du Comité permanent sur le commerce international. Entre 2010 et 2016, les membres de ce comité ont convoqué à neuf reprises le négociateur en chef pour le Canada, Steve Verheul, afin d'être informés de l'avancement des négociations et de lui soumettre leurs questions et préoccupations. La première audience de M. Verheul devant le comité<sup>210</sup>, en juin 2010, a eu lieu après les trois premières rondes de négociations, tenues en octobre 2009, janvier et avril 2010. À cette occasion, un des députés a souligné que c'était la première fois, en 18 ou 19 mois d'expérience à titre de membre du comité, que les discussions portaient sur une entente qui n'avait pas encore été signée<sup>211</sup>. Cette remarque laisse croire que le comité intervient généralement à la fin du cheminement d'un accord international, mais aussi que l'AECG représente un changement bienvenu à cette procédure traditionnelle. Toutefois, Grace Skogstad considère que le fait de tenir une première audience avec le négociateur en chef alors que les

---

<sup>209</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 13.

<sup>210</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 3<sup>e</sup> sess., 40<sup>e</sup> légis., 15 juin 2010.

<sup>211</sup> *Id.*, p. 9 (M. Ed Holder).

négociations en sont rendues à ce stade met en lumière les lacunes du système de comités parlementaires<sup>212</sup>.

Lors de la deuxième audience de M. Verheul<sup>213</sup>, tenue en novembre 2010 après cinq rondes formelles de négociations, il est question de la préparation d'une mission d'étude des membres du comité en Europe sur les avantages de l'éventuel accord économique. M. Verheul soutient qu'en raison du traité de Lisbonne, lequel confère un nouveau rôle au Parlement européen pour l'approbation des traités de libre-échange, il est primordial que les députés européens comprennent bien les politiques et les positions canadiennes en lien avec l'AECG puisqu'ils auront ultimement à se prononcer à cet égard. C'est là justement, affirme M. Verheul, l'objectif de la mission des parlementaires fédéraux en Europe : influencer les membres du Parlement européen, les représentants des pays membres et la communauté d'affaires, notamment sur les enjeux les plus délicats.

Du 20 au 26 novembre 2010, les membres du comité se rendent donc en Europe, ayant comme mandat de mieux comprendre les avantages et défis que présentent les négociations de l'AECG, de souligner les priorités canadiennes et de renforcer les relations politiques avec l'Europe<sup>214</sup>. Dans le cadre de leur mission, ils rencontrent des parlementaires européens, des représentants des gouvernements nationaux et des intervenants européens ayant un intérêt dans les négociations, comme des membres de chambres de commerce ou des groupes de la société civile<sup>215</sup>, ce qui leur permet de prendre le pouls des négociations et d'identifier les enjeux qui, sans être directement l'objet des négociations, pourraient avoir un impact sur la ratification d'un éventuel accord<sup>216</sup>. Dans leur rapport, les membres du comité soulignent les avantages d'avoir mené cette mission durant les négociations plutôt qu'après la signature de l'accord Canada-Europe.

---

<sup>212</sup> Grace SKOGSTAD. « Global Governance and Canadian Federalism: Reconciling External Accountability Obligations through Internal Accountability Practices », préc. note 112, à la page 200.

<sup>213</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 3e sess., 40e légis., 15 novembre 2010.

<sup>214</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Mission d'étude en Union européenne sur les avantages et défis d'un éventuel accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, Rapport du Comité permanent du commerce international, 3e sess., 40e législature, février 2011, p. 1.

<sup>215</sup> *Id.*

<sup>216</sup> *Id.*, p. 4.

Compte tenu de la durée des négociations, s'étant échelonnées de 2009 à 2014, cinq autres séances du comité permanent sur le commerce international sont consacrées à l'audition du négociateur en chef, soit en octobre 2011, juin 2012, novembre 2013, mars et février 2016<sup>217</sup>. Celles-ci sont l'occasion pour les députés de soumettre leurs préoccupations en lien, par exemple, avec le maintien dans son intégrité du système de gestion de l'offre, du mécanisme de règlement des différends investisseur-État, des conséquences possibles de l'extension de la durée des brevets pharmaceutiques et de l'implication des provinces et municipalités dans le processus de négociations. Le ministre conservateur du commerce international, Ed Fast, est lui aussi convoqué devant le comité, en octobre 2011 et novembre 2013, pour répondre aux questions des membres.

Les travaux du comité aboutissent à un premier rapport d'étude en mars 2012, après neuf rondes de négociations, dont la finalité est de s'assurer que l'accord Canada-Europe, s'il est mis en œuvre, sera à l'avantage des Canadiens<sup>218</sup>. Pour ce faire, le comité tient des audiences en octobre et novembre 2011 auprès de divers intervenants intéressés par les enjeux du commerce canado-européen. Sur les 26 organisations entendues figurent le ministère des Affaires étrangères et du commerce international et la Fédération canadienne des municipalités, ainsi que six groupes de la société civile ou instituts de recherche et 18 associations de manufacturiers, producteurs, exportateurs, entreprises privées ou chambres de commerce. À ce nombre, s'ajoutent les intervenants rencontrés à Bruxelles et Paris par le comité en décembre 2011, en majorité des représentants d'instances de l'Union européenne et des États membres, mais aussi une dizaine d'organisations commerciales ou industrielles<sup>219</sup>. De l'ensemble des témoignages recueillis, le comité retient que la majorité des intervenants sont favorables à la conclusion de l'AECG, et ce, des deux côtés de l'Atlantique. Le comité remarque également que les intervenants canadiens sont satisfaits du mécanisme de consultation du gouvernement, et souligne que la participation

---

<sup>217</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 1<sup>ère</sup> sess., 41<sup>e</sup> légis., 6 octobre 2011; 1<sup>ère</sup> sess., 41<sup>e</sup> légis., 19 juin 2012; 2<sup>e</sup> sess., 41<sup>e</sup> légis., 7 novembre 2013; 1<sup>ère</sup> sess., 42<sup>e</sup> légis., 16 février 2016; 1<sup>ère</sup> sess., 42<sup>e</sup> légis., 10 février 2016.

<sup>218</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Négociations en vue d'un Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, Rapport du Comité permanent du commerce international, 1<sup>ère</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, mars 2012.

<sup>219</sup> *Id.*, p. 27-34.

accrue des provinces et territoires aux négociations devrait faciliter la mise en œuvre de l'AECG<sup>220</sup>. Considérant ces conclusions, les quelques recommandations faites par le comité n'ont aucune portée critique ou corrective, et visent essentiellement à encourager le gouvernement à poursuivre dans la même voie, en concluant l'AECG, en renforçant ses relations avec les groupes politiques européens et en incitant les milieux d'affaires canadiens à commercer avec l'Europe<sup>221</sup>. Il faut spécifier qu'au moment où sont menées les consultations et publié le rapport, le gouvernement conservateur est majoritaire à Ottawa. C'est donc sans surprise que la majorité conservatrice au sein du Comité n'ait rien à redire des actions du gouvernement.

Le Nouveau Parti démocratique (NPD), dans son rapport dissident, exprime être d'avis que le processus de consultation a manqué de transparence, que l'information partagée s'est révélée insuffisante et que les consultations n'ont pas permis d'entendre tous les témoins intéressés, notamment ceux qu'il a lui-même proposés. Parmi ses 17 recommandations, le NPD demande notamment au gouvernement d'exclure de l'accord envisagé toute modification au régime actuel de protection des brevets, au système de gestion de l'offre, d'éviter d'inclure des engagements sur les marchés publics des provinces et municipalités et de maintenir une exemption générale pour tous les produits culturels<sup>222</sup>. Même son de cloche dans le rapport dissident du Parti libéral du Canada (PLC) : les consultations menées pour l'AECG ne sont pas suffisantes, surtout lorsqu'on les compare à celles tenues préalablement à la conclusion de l'ALÉ Canada – États-Unis ou de l'ALÉNA, des accords économiques de moindre envergure que l'AECG. Le PLC recommande donc que le gouvernement tienne des audiences supplémentaires, mais aussi qu'il procède à des études sectorielles sur les coûts et retombées de l'éventuel accord et qu'il les rende publiques<sup>223</sup>.

Le 18 octobre 2013, le Canada et l'Union européenne annoncent qu'ils sont parvenus à une entente de principe sur l'AECG puis, le 20 octobre, un résumé technique des résultats des

---

<sup>220</sup> *Id.*, p. 24.

<sup>221</sup> *Id.*, p. 25.

<sup>222</sup> *Id.*, p. 39-44.

<sup>223</sup> *Id.*, p. 45-50.

négociations est présenté à la Chambre des communes et rendu public. Le Comité permanent du commerce international décide alors de tenir de nouvelles audiences afin de déterminer si l'accord envisagé serait, s'il est mis en œuvre, toujours dans l'intérêt des Canadiens<sup>224</sup>. Entre novembre 2013 et mars 2014, le Comité entend les témoignages d'organisations ou d'individus, à Ottawa, Halifax et Vancouver. Comme pour les audiences tenues en 2011, la plupart des intervenants sont issus des milieux d'affaires, quoique plus de groupes de la société civile et associations syndicales aient l'occasion de se faire entendre sur l'accord comparativement aux consultations précédentes<sup>225</sup>. La plupart des préoccupations soumises au Comité sont relatives au risque de hausse des coûts des médicaments due à l'extension des brevets pharmaceutiques, aux impacts économiques du nouveau contingent de fromages fins européens sur les producteurs canadiens et à la possible perte de latitude pour les municipalités dans l'attribution des contrats publics. Or, aucune recommandation du Comité n'y fait référence, celui-ci se contentant plutôt de demander au gouvernement de rendre public l'accord dès qu'il sera signé, d'accompagner et d'informer les entreprises afin qu'elles puissent tirer avantage de l'accord, de le mettre en vigueur le plus tôt possible et de négocier plus d'accords économiques et commerciaux globaux<sup>226</sup>.

À l'instar du rapport de 2012, les partis d'opposition soumettent des rapports dissidents. Le Nouveau Parti démocratique recommande entre autres au gouvernement de rendre accessible aux parlementaires la version la plus récente de l'accord, de prévoir des mesures pour protéger les services publics et la marge de manœuvre décisionnelle de tous les niveaux de gouvernement, de conserver intact le système de gestion de l'offre et de divulguer les estimations de l'augmentation du coût des médicaments après l'entrée en vigueur de l'AECG et les mesures d'indemnisation pour les provinces et territoires<sup>227</sup>. Le Parti libéral du Canada, quant à lui, concentre ses recommandations sur les stratégies de soutien aux entreprises canadiennes et demande au gouvernement de s'assurer que les seuils d'appels d'offres publics ne privent pas les municipalités et provinces de leviers de développement local, d'entreprendre des études sur

---

<sup>224</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, Rapport du Comité permanent du commerce international, 2<sup>e</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, juin 2014.

<sup>225</sup> *Id.*, p. 33-38.

<sup>226</sup> *Id.*, p. 25-26.

<sup>227</sup> *Id.*, p. 43-54.

les impacts du nouvel encadrement des brevets pharmaceutiques et sur les avantages et inconvénients du mécanisme de règlement des différends investisseur-État<sup>228</sup>.

Le 30 octobre 2016, l'AECG est signé par le Canada et l'Union européenne à Bruxelles. Dès le lendemain, le 31 octobre 2016, le projet de loi C-30 *Loi de mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*<sup>229</sup> est déposé et soumis en première lecture à la Chambre des communes. Non sans quelque résistance, le projet de loi franchira chacune des étapes à la Chambre des communes et au Sénat, recevra la sanction royale le 16 mai 2017 et entrera en vigueur le 21 septembre 2017 par décret gouvernemental<sup>230</sup>.

L'AECG a été déposé à la Chambre des communes le 31 octobre 2016, quelques minutes seulement avant la présentation du projet de loi C-30 visant à le mettre en œuvre, le tout sans mémoire explicatif<sup>231</sup>. La *Politique sur le dépôt des traités* prévoit pourtant que le ministre des Affaires étrangères doit déposer tout traité, avec un bref mémoire explicatif, devant la Chambre des communes après sa signature, et doit respecter une période d'attente d'au moins 21 jours de séance avant de présenter la législation nécessaire, lorsque celle-ci est requise, afin de permettre aux députés de débattre du traité et de présenter des motions<sup>232</sup>. Quoique la Politique permette de se prévaloir d'une exception, notamment pour les traités urgents, la ministre Chrystia Freeland ne s'en est pas prévaluée, n'ayant présenté aucune lettre d'exemption à cet effet à la Chambre des communes comme l'impose l'article 6.3. Cette violation de la Politique a fait l'objet d'une question de privilège soumise par la députée Tracey Ramsey auprès du président de la Chambre le 3 novembre 2016<sup>233</sup>, mais le 22 novembre, le président a conclu que la politique visée ne faisait pas partie des règles régissant les procédures et usages de la Chambre

---

<sup>228</sup> *Id.*, p. 55-58.

<sup>229</sup> *Loi de mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, L.C. 2017, c. 6.

<sup>230</sup> *Décret fixant au 21 septembre 2017 la date d'entrée en vigueur de la loi, à l'exception de certaines dispositions*, préc. note 179.

<sup>231</sup> CANADA, CHAMBRES DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 31 octobre 2016, « Le commerce international » et « Loi de mise en œuvre de l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne », p. 6344 (Mme Chrystia Freeland)

<sup>232</sup> AFFAIRES MONDIALES CANADA, préc. note 93, art. 4 et 6.2.

<sup>233</sup> CANADA, CHAMBRES DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 3 novembre 2016, « Privilège », p. 6557 (Mme Tracey Ramsey)



et qu'il lui était par conséquent impossible de se prononcer sur celle-ci<sup>234</sup>. Cet épisode illustre bien la faible portée de la Politique, qui, à défaut d'être incluse dans une loi ou au Règlement de la Chambre des communes, ne peut véritablement contraindre le gouvernement. Les députés ont, étant donné l'impossibilité de débattre de l'accord économique sur la base du texte final et intégral, dû se prévaloir des deuxième et troisième lectures et de l'étude détaillée en comité du projet de loi pour émettre leurs commentaires et amendements.

En somme, les députés fédéraux ont été impliqués au début du processus de l'AECG et ont eu un accès régulier au négociateur en chef du Canada afin d'être tenus informés de l'avancement des négociations et de soumettre leurs interrogations. Ils ont pu procéder, en 2011 et 2013-2014, à des audiences auprès d'organisations et de personnes pour s'assurer du caractère bénéfique de l'accord pour la population canadienne, et ont eu l'occasion de se rendre en Europe en 2010 et 2011 pour s'entretenir avec des représentants politiques et intervenants européens. Par contre, l'accessibilité à l'information pour les parlementaires a été limitée par la confidentialité du texte complet de l'accord jusqu'en 2014, obligeant ceux-ci à commenter l'accord avant cette date à partir d'un résumé technique et des témoignages des fonctionnaires du ministère du Commerce international. Enfin, leur travail de législateurs a été entravé en fin de parcours par le non-respect de la *Politique sur le dépôt des traités* par la ministre du Commerce international.

Au Québec, les députés ont eux aussi assuré le suivi des négociations sur l'AECG, quoique dans une moindre mesure que leurs homologues fédéraux, comme nous le détaillerons. En octobre 2010, les membres de la Commission des institutions convoquent le négociateur en chef de l'AECG pour le Québec, Pierre Marc Johnson, pour l'entendre à ce sujet. Cette première audience est l'occasion pour les membres de la Commission de mieux comprendre le déroulement concret des négociations et le rôle du Québec à celles-ci, mais aussi de saisir les limites de l'information à laquelle ils peuvent avoir accès de la part du négociateur ou grâce à la documentation fournie par le ministère. Durant l'audition, la députée Louise Beaudoin questionne M. Johnson sur le « déficit démocratique » des négociations en cours avec l'Europe et la difficulté d'accès aux documents pertinents. À cela, M. Johnson répond que suivant une

---

<sup>234</sup> CANADA, CHAMBRES DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 22 novembre 2016, « Privilège », p. 7083 (M. le Président, Goeff Regan)

exigence de confidentialité imposée par l'Union européenne, les documents de négociation ne peuvent être divulgués, ce qui n'affecte pas, selon lui, l'ouverture du processus étant donné la consultation continue avec différents groupes de la société, notamment des entreprises et des associations industrielles. Quant au niveau d'information requis pour permettre aux parlementaires d'exercer leur travail, il ajoute :

« Pour les parlementaires, il y a deux moyens: il y a celui qu'on a aujourd'hui, tout limité que soit mon couloir de révéler des choses qui ne doivent se dire seulement qu'à une table, mais aussi, je crois que les chefs des partis de l'opposition le savent, le premier ministre m'a autorisé à répondre à des questions, à des personnes que désignerait l'opposition, dans un contexte qui est in camera, et je suis prêt à une conversation peut-être un peu plus ouverte sur certains enjeux, dans un contexte où ce n'est pas public, comme je suis tout à fait prêt, avec l'autorisation du premier ministre, à rencontrer l'ensemble du caucus du Parti québécois ou du deuxième parti d'opposition. »<sup>235</sup>

Un an après cette première audition, M. Johnson est à nouveau invité en décembre 2011 à témoigner sur le déroulement des négociations<sup>236</sup>. À ce moment-là, huit rondes de négociations ont déjà eu lieu et des offres formelles ont déjà été déposées par le Canada en matière de tarifs, de marchés publics, de services, de services financiers et d'investissement en juillet et octobre 2011. À nouveau, Mme Beaudoin met en évidence le fait que les députés sont tenus à l'écart des développements des négociations, n'ayant pas été informés du dépôt des offres ni du contenu de celles-ci. En revanche, M. Johnson est en mesure, durant la séance, de répondre à certaines des préoccupations des membres de la Commission, par exemple sur le maintien du système de gestion de l'offre, les marchés publics, l'intégrité des services et entreprises publics ainsi que la protection de la culture.

Les deux audiences du négociateur en chef pour le Québec, en 2010 et 2011, avaient été menées suivant un mandat d'initiative de la Commission. En 2013, après l'entente de principe survenue entre le Canada et l'Union européenne, la Commission se donne comme mandat d'entendre à nouveau M. Johnson, mais aussi le ministre des Relations internationales, de la Francophonie et

---

<sup>235</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc. note 200, p. 9.

<sup>236</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 2e sess., 39e législature, 8 décembre 2011, « Audition de M. Pierre Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec dans le cadre des négociations concernant l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne ».

du Commerce extérieur et le ministre des Finances et de l'Économie. Or, aucune séance n'est convoquée pour réaliser ce mandat, et aucune autre audition en lien avec l'AECG n'aura lieu à la Commission des institutions jusqu'à sa signature en 2016<sup>237</sup>. Aucun rapport de la Commission n'est non plus produit en lien avec les deux auditions de M. Johnson.

Le 1<sup>er</sup> juin 2017, la ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, Dominique Anglade, dépose à l'Assemblée nationale l'AECG, accompagné d'une note explicative sur son contenu et ses effets, ainsi qu'une motion afin que l'Assemblée nationale approuve l'accord en question<sup>238</sup>. Le 13 juin 2017, soit plus de 10 jours après le dépôt de l'engagement international important qu'est l'AECG et conformément à la *LMRI*<sup>239</sup>, s'ouvre un débat de deux heures sur la motion d'approbation et l'amendement proposé par le Parti québécois de différer l'approbation dans six mois<sup>240</sup>. Lors du débat, il est principalement question des mesures de soutien aux producteurs laitiers et fromagers québécois promises par le gouvernement fédéral afin de compenser les pertes attendues après l'entrée en vigueur de l'accord. À cette occasion, le Parti québécois soutient que de ratifier immédiatement l'AECG nuirait au rapport de force avec Ottawa pour bonifier ces mesures, alors que le Parti libéral ainsi que la Coalition Avenir Québec prônent une entrée en vigueur rapide pour profiter le plus tôt possible des avantages de l'accord. Le lendemain, la motion est mise aux voix et adoptée à majorité, malgré l'abstention des députés du Parti québécois et l'opposition de deux députés indépendants et de ceux de Québec

---

<sup>237</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Commission permanente des institutions*, 1<sup>ère</sup> sess., 40<sup>e</sup> législature, 14 novembre 2013, « Mandat d'initiative - Audition de M. Pierre Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec, du ministre des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur et du ministre des Finances et de l'Économie dans le cadre des négociations concernant l'entente de principe survenue le 18 octobre 2013 relativement à l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, et des suites à y donner ».

<sup>238</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Procès-verbal de l'Assemblée nationale*, 1<sup>ère</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> juin 2017, « Dépôt de documents », p. 3523.

<sup>239</sup> *Loi sur le ministère des Relations internationales*, préc. note 146, art. 22.3.

<sup>240</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1<sup>ère</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, 13 juin 2017, « Motion proposant que l'Assemblée nationale approuve l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne ».

solidaire<sup>241</sup>. La même journée, le 14 juin, un décret par lequel le gouvernement du Québec donne son assentiment à l'application provisoire de l'accord est publié à la Gazette officielle<sup>242</sup>.

En définitive, quoique les députés de l'Assemblée nationale du Québec aient un rôle formel et législativement consacré pour l'approbation des engagements internationaux importants, leur suivi de l'AECG en amont de la motion d'approbation a été beaucoup moins serré que celui de leurs homologues fédéraux. Les membres de la Commission des institutions ont convoqué le négociateur en chef pour témoigner à deux reprises seulement entre 2009 et 2016, alors qu'ils auraient pu le faire témoigner plus souvent en vertu de leur pouvoir d'initiative. Par ailleurs, la Commission n'a produit aucun rapport pouvant contenir des recommandations ni tenu d'auditions pour solliciter les avis d'intervenants et d'organisations sur l'AECG, alors que le Règlement l'aurait permis si tel avait été le choix des membres.

### 2.3. La conclusion et la mise en œuvre de l'AECG en regard des principes du fédéralisme et de la démocratie

Maintenant que nous avons dressé un portrait factuel des mécanismes suivis pour assurer la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux et des parlementaires fédéraux et provinciaux à l'élaboration et à l'approbation de l'AECG, il convient d'évaluer ceux-ci en regard des principes directeurs de notre analyse, soit ceux du fédéralisme et de la démocratie.

Pour ce faire, nous nous référerons aux sous-aspects de ces principes décrits à la première partie, c'est-à-dire l'autonomie gouvernementale, la subsidiarité et la solidarité fédérale. L'élaboration de l'AECG a été caractérisée principalement par la participation accrue des provinces et des territoires durant les négociations, ce qui a inclus leur présence directe à certaines tables de négociations et leur apport substantiel aux positions et offres canadiennes. Ce mécanisme,

---

<sup>241</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, 14 juin 2017, « Motion d'amendement à la motion proposant que l'Assemblée nationale approuve l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, Motion principale ».

<sup>242</sup> *Décret 585-2017 concernant l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, (2017) 27 G.O. II, 2958.

jamais suivi auparavant, était une manière de répondre aux attentes de l'Union européenne quant à la mise en œuvre de l'accord éventuel par les provinces et territoires en donnant à ceux-ci un accès direct aux discussions sur des enjeux relevant de leurs compétences. Ainsi, quoique ce processus n'ait pas fait bouger d'un iota les positions opposées du gouvernement du Canada et de celui du Québec sur leurs compétences en matière internationale, une solution fondée sur la collaboration et respectueuse du principe de l'autonomie gouvernementale a pu être trouvée en l'espèce.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le processus de négociation est cependant demeuré sous la direction du gouvernement fédéral. En effet, les négociateurs fédéraux étaient les seuls à s'exprimer au nom du Canada durant les séances, à moins qu'une autorisation ne soit donnée aux négociateurs provinciaux à cet effet. Par ailleurs, la participation plus active des provinces et territoires aux négociations de l'AECG n'a pas manqué d'entraîner des coûts, parfois exorbitants par rapport aux ressources limitées de certains d'entre eux. Si l'Ontario et le Québec, par exemple, pouvaient se permettre d'avoir des équipes spécialisées de fonctionnaires œuvrant à temps plein sur l'accord, ce n'était pas le cas de certaines provinces maritimes. Avoir à traiter une quantité considérable de documentation en provenance du gouvernement fédéral – parfois fournie à des fins principalement politiques – et répondre rapidement aux positions fédérales selon l'évolution des négociations représentait un défi de taille. Sans compter que les déplacements réguliers à Bruxelles constituaient une dépense non négligeable pour certains membres de la fédération. Sur la base d'entrevues avec des fonctionnaires ayant suivi de près les négociations, Christopher Kukucha écrit :

« Some provinces and territories, however, had difficulty processing and analyzing the volume of information provided by the federal government. The term “information dump” was commonly heard, as were concerns about how to filter out what was actually important. The cost of travelling to Brussels to sit in the room and be briefed was also raised as a concern, with the feeling that similar insight could be gained through a conference call. [...] As well, officials from both levels of government were often frustrated with information they saw as provided only for political purposes. »<sup>243</sup>

---

<sup>243</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 109, p. 8.

Cet aspect moins reluisant de l'implication provinciale-territoriale durant les négociations révèle l'équilibre délicat à maintenir entre la valorisation de l'autonomie gouvernementale et les coûts inégaux que celle-ci implique pour chacun des provinces et territoires. Il met en lumière que d'accorder plus de latitude décisionnelle aux membres de la fédération peut en contrepartie nuire à la solidarité fédérale, certains considérant cette latitude trop onéreuse en regard de leurs ressources.

Pour élaborer les positions canadiennes dans les champs de compétence provinciale, les gouvernements provinciaux, détenant l'expertise et les données sectorielles, ont été consultés de manière extensive. Le partage des compétences étant fondé au Canada sur le principe de subsidiarité, il était tout naturel que la méthode choisie pour élaborer la position canadienne tienne compte de ce même principe. Et selon les négociateurs en chef canadien et québécois, cette méthode faisant la belle part aux propositions provinciales a permis au Canada de proposer des offres ambitieuses et attrayantes pour l'Union européenne<sup>244</sup>, facilitant en définitive la négociation.

Quant au respect de la notion de solidarité fédérale, l'AECG présente un bilan partagé. D'une part, il faut souligner que grâce à la participation accrue des provinces – et quoique le gouvernement ait lui seul assisté aux dernières étapes des négociations – les termes de l'accord final reflètent plutôt fidèlement les intérêts défensifs et offensifs des provinces, à quelques exceptions près. C'est du moins la thèse défendue par Christopher Kukucha :

« In the Canadian case, it is clear that interstate federalism has facilitated an evolving series of relatively cooperative intergovernmental consultative mechanisms on matters of foreign trade that provide provincial and territorial governments a means to influence Canada's negotiating positions and the final legal text of international agreements. For CETA, this included the direct involvement of provincial and territorial officials at specific negotiating tables, although this practice is unlikely to continue. »<sup>245</sup>

---

<sup>244</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, préc. note 213, p. 2 (M. Steve Verheul), Pierre Marc JOHNSON, Patrick MUZZI, Véronique BASTIEN, « Le Québec et l'AECG », préc. note 186, à la page 29.

<sup>245</sup> Christopher J. KUKUCHA, préc. note 187, p. 277.

Il soutient que la prise en compte des priorités offensives des provinces a mené à une augmentation significative du niveau de libéralisation dans certains secteurs, alors que celle des intérêts défensifs a donné lieu à des changements marginaux. Par exemple, l'accès au vaste marché européen, notamment pour les produits agricoles assujettis à d'importants tarifs, représentait un intérêt offensif pour la plupart des provinces, ce que le Canada a considéré en négociant des baisses importantes de tarifs pour le blé, le bœuf et le porc. Un autre changement majeur engendré par l'AECG concerne les marchés publics, lesquels figuraient au nombre des secteurs que souhaitaient libéraliser les provinces, qui estimaient y détenir un avantage comparatif. Quant aux intérêts défensifs, tels que la conservation du système de gestion de l'offre et de l'encadrement public de la vente d'alcool, ils ont été respectés en général, sauf en ce qui concerne l'augmentation du contingent de fromages européens<sup>246</sup>.

D'autre part, les avantages et inconvénients attendus à l'entrée en vigueur de l'AECG ne seront probablement pas également répartis entre toutes les provinces, malgré les efforts d'Ottawa pour limiter les conséquences néfastes envers certains secteurs. Certaines provinces risquent de subir les externalités négatives des décisions ultimement prises par Ottawa, dont le Québec en tant que premier producteur de fromages fins au Canada. En revanche, l'Alberta profitera des baisses de tarifs négociées pour le bœuf, le porc et le blé, étant la plus grande exportatrice de ces produits. Finalement, les modifications apportées à la durée de protection des brevets pharmaceutiques risquent, dans quelques années, de gonfler le prix des médicaments, lesquels représentent une part importante des budgets provinciaux en matière de santé. Pour atténuer les effets négatifs de l'AECG, le gouvernement a promis des mesures d'indemnisation, à la fois pour compenser les pertes financières des producteurs fromagers et la hausse possible de la facture de médicaments pour les provinces<sup>247</sup>. Certains observateurs ont néanmoins souligné que les budgets alloués aux programmes de soutien à l'industrie laitière et fromagère sont bien en deçà des pertes évaluées, et que le nombre maximum de fermes et producteurs pouvant s'en

---

<sup>246</sup> *Id.*, p. 267-269.

<sup>247</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, préc. note 196, p. 2 (M. Ed Fast), GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le gouvernement du Canada investit dans le secteur laitier en prévision de l'entrée en vigueur de l'AECG*, 10 novembre 2016, en ligne : < <https://www.canada.ca/fr/agriculture-agroalimentaire/nouvelles/2016/11/gouvernement-canada-investit-secteur-laitier-prevision-entree-vigueur-aecg.html> > (consulté le 16 septembre 2017).

prévaloir est insuffisant<sup>248</sup>. Quant aux promesses fédérales d'indemniser les provinces si les coûts des médicaments venaient à augmenter considérablement, elles ont été faites par le gouvernement conservateur – puis renouvelées par le gouvernement libéral – qui a lui-même admis que de telles hausses ne se feront sentir que dans huit à dix ans<sup>249</sup>. Ainsi, rien ne garantit aux provinces que le gouvernement qui sera en poste lorsque ces hausses se manifesteront partagera les intentions du gouvernement libéral actuel. Finalement, se pose la question des conditions qui devront être respectées par les provinces ou les bénéficiaires des mesures pour avoir droit aux sommes promises. Ces conditions, appliquées sous la forme du prétendu pouvoir fédéral de dépenser, pourraient constituer une intrusion législative du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces<sup>250</sup>.

Malgré plusieurs incertitudes quant aux conséquences qu'aura l'AECG sur les provinces et territoires canadiens et sur les moyens que prendront les gouvernements pour y répondre, il est toutefois possible d'identifier quelques améliorations au processus de négociation ayant été appliqué pour l'AECG lesquelles respectent davantage le principe du fédéralisme. Il ne nous est pas possible, cependant, de tirer les mêmes conclusions par rapport au respect du principe de la démocratie.

Ce principe, comme nous l'avons défini dans la première partie, implique une prise en compte des voix dissidentes dans les décisions prises par le gouvernement. Par voix dissidentes, on entend les partis d'opposition au Parlement ou à l'Assemblée nationale, mais aussi les citoyens et groupes de la société civile, dans un contexte où la démocratie cherche à être plus transparente et participative. Le système démocratique québécois et canadien met à la disposition des députés plusieurs moyens pour s'informer, critiquer ou tenter d'influencer les décisions gouvernementales en matière de politique internationale.

---

<sup>248</sup> En date du 29 août 2017, le ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire avait déjà cessé de recevoir les demandes des producteurs laitiers, le programme affichant complet une semaine après son ouverture. Voir AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA, *Programme d'investissement pour fermes laitières*, en ligne : <<http://www.agr.gc.ca/fra/programmes-et-services/liste-des-programmes-et-services/programme-d-investissement-pour-fermes-laitieres/?id=1491935919994>> (consulté le 21 janvier 2018).

<sup>249</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, préc. note 196, p. 2 (M. Ed Fast),

<sup>250</sup> Ian ROBINSON, « Neo-Liberal Trade Policy and Canadian Federalism Revisited » dans François ROCHER et Miriam SMITH (dir.), *New Trends in Canadian Federalism*, Second edition, Peterborough, Broadview Press, 2003, p. 207.



En ce qui concerne l'AECG, tant les membres de l'Assemblée nationale que de la Chambre des communes ont utilisé les commissions ou comités parlementaires pour ce faire, ainsi que les périodes de questions ou de débats. Or, ce travail de questionnement et d'analyse s'est fait en l'absence de la documentation complète, l'accord n'ayant été rendu accessible qu'en 2014 aux députés et à la population en général. Par ailleurs, quoique les négociateurs en chef du Québec et du Canada aient témoigné en commission parlementaire, certains aspects des négociations n'ont pu être révélés aux députés, en raison de l'obligation de confidentialité. Malgré l'information lacunaire à laquelle les membres de l'Assemblée nationale et de la Chambre des communes ont eu accès, ceux-ci ont tout de même pu émettre leurs opinions sur l'AECG. Il n'est toutefois pas possible de conclure que ces opinions ont véritablement influencé l'accord final ou les décisions gouvernementales s'y rattachant. Par exemple, au niveau fédéral, le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations contenues dans les rapports dissidents des partis d'opposition au sein du Comité sur le commerce international. Au niveau provincial, la participation des députés a surtout eu lieu en fin de parcours, à un stade où il était seulement possible pour ceux-ci de rejeter ou d'approuver l'accord, mais non de l'amender. Et puisque le gouvernement libéral était majoritaire au moment d'exprimer ce choix, l'abstention du groupe d'opposition officielle et le vote de rejet de quelques députés n'ont nullement empêché que le gouvernement du Québec donne son assentiment à ce que le Canada applique provisoirement l'AECG.

Sur la participation des citoyens et de la société civile, des audiences ont été tenues à deux reprises par le Comité du Commerce international dans différentes villes canadiennes, mais aucune consultation n'a été tenue à Québec par la Commission des institutions. En 2011, en commission, M. Johnson avait toutefois assuré les députés que des employés du ministère et lui-même avaient rencontré une centaine de personnes issues de différents milieux – entrepreneurial, professionnel, syndical, culturel – pour recueillir leurs commentaires sur l'accord<sup>251</sup>. Au niveau fédéral, même si des consultations ont eu lieu, la majorité des

---

<sup>251</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc. note 236, p. 5.

intervenants étaient issus du milieu des affaires, tant pour les audiences de 2011 que celles de 2013-2014.

Dans le second rapport sur l'AECG du Comité fédéral sur le Commerce international, l'opposition officielle avait d'ailleurs reproché au gouvernement de n'avoir pas fait preuve de suffisamment de transparence et avait déploré le refus du Comité d'entendre certains témoins qu'elle avait proposés<sup>252</sup>. Au cours des négociations, des consultations avaient également été tenues par le gouvernement après chaque ronde, suivant des processus distincts pour le milieu des affaires et de la société civile. Selon les groupes de la société civile ayant participé à ce processus en 2011, les commentaires et les propositions faites à cette occasion n'étaient pas enregistrés, ce qui avait renforcé le sentiment d'une consultation de façade, où le public ne pouvait apporter de véritables contributions. L'échange d'informations ne semblait pas, aux dires de ces groupes fédérés sous la bannière du Trade Justice Network<sup>253</sup>, plus facile dans l'autre sens, les ministres et fonctionnaires fédéraux et provinciaux refusant en règle générale de discuter en profondeur des enjeux de l'AECG avec eux pour des raisons de confidentialité des négociations<sup>254</sup>. Ce témoignage rejoint les propos tenus par le négociateur en chef québécois de l'AECG, Pierre Marc Johnson, devant la Commission des institutions en 2010, qui avait affirmé qu'il serait « prêt à une conversation peut-être un peu plus ouverte sur certains enjeux, dans un contexte où ce n'est pas public »<sup>255</sup>. Une certaine réticence des dirigeants politiques quant à l'inclusion des citoyens au processus de négociation de l'AECG semble avoir guidé leurs décisions tout au long de celui-ci.

Il faut par ailleurs rappeler que les négociations sur un partenariat commercial canado-européen avaient été précédées d'un bref processus de consultation inclus dans l'étude conjointe de 2008. En février et mars 2008, la Commission européenne avait procédé à une consultation en ligne, auprès des « négociants et investisseurs, actuels ou potentiels – et tous les autres intéressés »<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, préc. note 218, p. 39.

<sup>253</sup> Le Trade Justice Network est un rassemblement d'associations de la société civile contestant la portée et le processus de négociation secret des accords de libre-échange.

<sup>254</sup> Stuart TREW, « Correcting the democratic deficit in the CETA negotiations: Civil society in the provinces, municipalities, and Europe » (2013) 68 *International Law Journal* 568, p. 569-570.

<sup>255</sup> QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc. note 200, p. 8.

<sup>256</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA ET COMMISSION EUROPÉENNE, préc. note 167, p. 177

pour recueillir leurs opinions sur les relations Canada – Europe au sujet du commerce et de l’investissement. Au Canada, la consultation par questionnaires tenue en mars et avril 2008 s’adressait aux membres du comité directeur du Canada, lequel regroupait des « hauts représentants d’associations du secteur privé du Canada, de provinces et territoires, d’universités, d’organisations de recherche et de groupes de réflexion, ainsi que de ministères et organismes fédéraux »<sup>257</sup>. La liste des membres consultés et le processus de sélection de ces membres n’ont toutefois pas été révélés dans l’étude conjointe. À son quatrième chapitre, l’étude conjointe compile les résultats des consultations par questionnaire auprès du secteur des affaires, le plus largement sollicité pour établir les points de vue du secteur privé<sup>258</sup>.

Il nous apparaît évident, compte tenu de ces observations, que c’est surtout le milieu des affaires qui a pu être consulté, entendu et avoir de l’influence sur le sort de l’accord. Les groupes de la société civile, en revanche, n’ont pas eu un accès aussi facile aux décideurs. Et les quelques occasions où ils ont pu se faire entendre étaient teintées de cette impression de « deux poids, deux mesures ». Bref, pour reprendre les mots de Stuart Trew du Conseil des Canadiens, « [...] the exclusion of critical views shows an inherent democratic deficit in the CETA negotiations that privileges corporate insiders at the expense of civil society, the public, and even elected officials. »<sup>259</sup>

En conclusion, le cheminement de l’AECG présente, au regard du principe du fédéralisme, une avancée notable comparativement à celui des accords commerciaux antérieurs conclus par le Canada. Celle-ci est principalement attribuable à la participation directe des gouvernements provinciaux à certaines tables de négociation et à leur collaboration accrue quant aux offres canadiennes. Comme jamais auparavant, une plus grande autonomie a été accordée aux provinces et territoires dans la détermination de la position canadienne. En revanche, cette

---

<sup>257</sup> *Id.*

<sup>258</sup> « Les réponses fournies par le secteur des affaires de l’UE et du Canada sont résumées dans la présente section et regroupées par sujet. Naturellement, dans l’ensemble, les réponses ont été fournies par des entreprises et des parties s’intéressant aux échanges commerciaux et aux flux d’investissement transatlantiques et elles reflètent un large éventail d’intérêts commerciaux et de secteurs d’activité. » Voir *Id.*

<sup>259</sup> Stuart TREW, « Correcting the democratic deficit in the CETA negotiations: Civil society in the provinces, municipalities, and Europe » (2013) 68 *International Law Journal* 568, à la page 568.

autonomie a continué à s'exercer au niveau exécutif, et sous la supervision du gouvernement fédéral, qui a conservé le plein contrôle sur l'issue des négociations.

Les membres de la Chambre des communes et de l'Assemblée nationale sont quant à eux restés, comme par le passé, à la remorque des gouvernements d'Ottawa et de Québec. Luttant pour obtenir des données trop souvent classées confidentielles, ils ont utilisé les moyens à leur portée pour être informés et commenter le contenu de l'AECG – des moyens qui, comme nous l'avons souligné, ne restreignent qu'en surface la prérogative du gouvernement sur les affaires étrangères. Sur cet aspect, les négociations de l'AECG ne témoignent pas d'une meilleure prise en compte du principe démocratique dans l'élaboration des traités commerciaux, mais plutôt d'un déficit démocratique. Ce déficit s'observe aussi dans le peu d'intérêt qui a été accordé à l'opinion publique en dehors de celui du milieu des affaires.

### 3. Le processus de conclusion et de mise en œuvre des traités : le cas de l'Union européenne, de la Belgique et de l'Allemagne

Nous avons relevé dans la partie précédente un certain nombre d'éléments témoignant d'une prise en compte lacunaire des principes du fédéralisme et de la démocratie dans le processus de négociation et de conclusion de l'AECG. Ces faiblesses sont-elles propres au système canadien, ou sont-elles le lot commun des États fédéraux? Pour répondre à cette question, nous examinerons les modèles de la Belgique et de l'Allemagne, deux fédérations membres de l'Union européenne maintenant couvertes par l'AECG. Au terme de cet examen, l'objectif sera de relever certaines pistes de solution pour améliorer les mécanismes de participation et de consultation en vigueur en matière de traités au Canada.

Même si l'Union européenne compte trois États fédéraux – la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche – nous avons délibérément exclu le troisième de notre examen puisque l'Autriche est une fédération fortement centralisée accordant peu de pouvoirs législatifs à ses entités fédérées, les *Länder*<sup>260</sup>. Même si les *Länder* autrichiens disposent en vertu de la Constitution autrichienne d'un pouvoir de conclure des traités dans leurs sphères de compétence exclusive, celui-ci est considérablement limité par l'étroitesse des compétences relevant des *Länder* et par le fait qu'il s'exerce sous la tutelle du gouvernement fédéral<sup>261</sup>. Pour ces raisons, nous nous concentrerons plutôt sur les cas de la Belgique et de l'Allemagne, caractérisées par une plus grande décentralisation et plus d'autonomie accordée aux entités fédérées sur le plan international.

---

<sup>260</sup> Les *Länder* disposent, en vertu de l'article 15 de la Constitution, de la compétence législative résiduelle. Mais puisque les articles 10 à 12 de la Constitution attribuent de larges pouvoirs législatifs à l'État central, peu de domaines relèvent de la compétence des *Länder*. Parmi ces domaines résiduels, on compte certains aspects de la protection environnementale, le droit de la construction, l'urbanisme, le tourisme, les sports, la chasse et la pêche, la police locale, la protection de la jeunesse, l'accès à la propriété et la protection du patrimoine naturel. Voir Peter BUSSJÄGEN, « Intergovernmental Relations in Austria: Co-operative Federalism as Counterweight to Centralized Federalism » dans Johanne POIRIER, Cheryl SAUNDERS ET John KINCAID (dir.) *Intergovernmental Relations in Federal Systems, Comparative Structures and Dynamics*, Oxford University Press, 2015, p. 80, à la page 86.

<sup>261</sup> Andreas KIEFER, « Republic of Austria » dans Hans MICHELMANN (dir.) *A Global Dialogue on Federalism. Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 66, à la page 68.

Dans les deux prochaines sections, nous dresserons un portrait du fédéralisme belge et autrichien, et décrirons comment les entités fédérées mènent leur propre politique internationale ou participent à celle de la fédération. Puisqu'ultimement, nous porterons notre regard sur l'AECG en particulier, lequel est un traité de l'UE, nous aborderons également les relations des entités fédérées belges et allemandes auprès de l'Union européenne. La troisième et dernière section de cette partie sera dédiée à l'AECG et aura pour objet d'évaluer le rôle des États membres et des entités fédérées européennes dans son élaboration. Pour ce qui est de l'analyse fine du suivi gouvernemental et parlementaire de l'AECG par les entités fédérées, nous nous limiterons, comme nous l'avons fait pour le Canada dans la partie précédente avec le cas du Québec, à une seule entité fédérée. Nous avons sélectionné la Wallonie, une région belge, pour son rôle de premier plan durant les derniers mois précédant la signature de l'accord.

### 3.1. La Belgique, un modèle de fédéralisme centrifuge et institutionnalisé

#### 3.1.1. Les principales caractéristiques du fédéralisme belge

Pour bien comprendre les responsabilités internationales actuelles qui incombent aux entités fédérées belges, une mise en contexte sur le fédéralisme belge s'impose. Si la Belgique a été créée en 1830, elle n'est devenue un état fédéral qu'en 1993, par une réforme constitutionnelle<sup>262</sup>. La Belgique a vécu depuis deux autres réformes constitutionnelles, en 2001 et 2011, lesquelles ont notamment permis d'opérer de nouveaux transferts de pouvoirs vers les entités fédérées<sup>263</sup>. Ces changements successifs ont fait de la Belgique d'aujourd'hui un pays fortement décentralisé, mais dont la collaboration des différents gouvernements est assurée par des mécanismes formels et institutionnalisés.

---

<sup>262</sup> Peter BURSENS et Françoise MASSARD-PIÉRARD « Kingdom of Belgium » dans Hans MICHELMANN (dir.) *A Global Dialogue on Federalism. Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 92, à la page 92.

<sup>263</sup> Min REUCHAMPS, « Chapitre 1 : Structures institutionnelles du fédéralisme belge » dans Régis DANDOY, Geoffroy MATAGNE et Caroline VAN WYNSBERGHE (dir.) *Le fédéralisme belge. Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Louvain-la-Neuve, L'Harmattan Académia, 2013, p. 29, à la page 56.

Avant d'entamer l'analyse fine de ces mécanismes applicables aux relations étrangères, il convient d'énoncer certains principes définissant le fédéralisme belge. Premièrement, la Belgique est un État « doublement fédéral », puisqu'elle est composée de deux types d'entités fédérées, soit les régions – wallonne, flamande et bruxelloise – et les communautés – française, flamande et germanophone<sup>264</sup>. Les communautés se voient accorder par la Constitution compétence sur la culture, l'enseignement, la langue et les matières personnalisables – comme la santé, l'intégration des immigrants, l'aide sociale et familiale<sup>265</sup>. Les régions, quant à elles, ont compétence sur les matières relatives au territoire, telles que l'urbanisme, les transports, la protection de l'environnement, l'agriculture et la politique économique, incluant le commerce extérieur<sup>266</sup>. Deuxièmement, il n'existe aucune hiérarchie entre les entités fédérées et la fédération belge, ce qui entraîne comme corollaire que les normes fédérales n'ont pas un statut prépondérant ou supérieur aux normes communautaires et régionales<sup>267</sup>. Troisièmement, les compétences de chacun des niveaux de gouvernement se prolongent sur le plan international, conformément au principe *in foro interno, in foro externo*, d'abord introduit en 1988 en faveur des communautés puis étendu en 1993 aux régions. Autrement dit, il existe un parallélisme entre les compétences que les entités fédérées exercent à l'intérieur de la fédération et dans leurs relations extérieures, les autorisant ainsi à conclure des traités et mener leur propre politique étrangère à l'intérieur de leurs champs de compétence<sup>268</sup>. Il s'agit du même principe que celui qui sous-tend au Québec la doctrine Gérin-Lajoie, à la différence qu'en Belgique il est reconnu

---

<sup>264</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 1 à 3; Peter BURSENS et Françoise MASSARD-PIÉRARD, préc. note 262, à la page 93.

<sup>265</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 127-130, *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, M.B., 15 août 1980, art. 4 et 5.

<sup>266</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 39, *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265, art. 6.

<sup>267</sup> Christian LEQUESNE et Stéphane PAQUIN, « Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: a Case of Mutual Neglect », (2017) 22 *International Negotiation* 183, p. 194; Françoise MASSART-PIÉRARD, « La Belgique, un modèle évolutif et inédit de gestion des relations internationales », dans Stéphane PAQUIN (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005). Le prolongement externe des compétences internes*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, p. 234; Françoise MASSART-PIÉRARD, « Chapitre 9 : Les entités fédérées belges : des relations internationales peu « paradiplomatiques » » dans Bernard FOURNIER, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2009, p. 171, à la page 176.

<sup>268</sup> Peter BURSENS et Françoise MASSARD-PIÉRARD, préc. note 262, à la page 96; Christian LEQUESNE et Stéphane PAQUIN, préc. note 267, p. 194; Françoise MASSART-PIÉRARD, « Chapitre 9 : Les entités fédérées belges : des relations internationales peu « paradiplomatiques » », préc. note 267, à la page 177; Stéphane PAQUIN, Marine KRAVAGNA et Min REUCHAMPS, « International relations of minority nations: Quebec and Wallonia compared » dans Min REUCHAMPS (dir.), *Minority Nations in Multinational Federations. A comparative study of Quebec and Wallonia*, Abingdon, Routledge, 2015, p. 160, à la page 163; Min REUCHAMPS, préc. note 263, à la page 48.

et respecté par l'État fédéral. Évidemment, l'exercice simultané de compétences internationales par les régions, les communautés et le pouvoir fédéral nécessite une collaboration constante, qui est assurée par divers mécanismes que nous étudierons dans la prochaine sous-section. Ces mécanismes sont guidés par le principe constitutionnel de loyauté fédérale, qui a pour objectif d'éviter les conflits entre les entités de la fédération dans l'exercice de leurs compétences<sup>269</sup>.

### 3.1.2. Les relations internationales des entités fédérées et leur participation à la politique internationale de la Belgique

Les régions et communautés belges disposent d'un *jus tractatum* explicitement reconnu par la Constitution quant aux matières relevant de leur compétence<sup>270</sup> et dont les modalités sont définies dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980<sup>271</sup>. À son article 167, la Constitution énonce le principe encadrant les relations internationales en Belgique : « Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci. »<sup>272</sup> Le pouvoir de conclure des traités est prévu aux articles 127 et 128 de la Constitution pour les Communautés française et flamande, et à l'article 130 pour la Communauté germanophone. Le *jus tractatum* des régions, quant à lui, est consacré au troisième paragraphe de l'article 167, qui stipule que « [l]es gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement. [...] »<sup>273</sup>

Ces fondements constitutionnels signifient que le gouvernement fédéral ne peut prétendre – sans leur autorisation – à parler au nom des entités fédérées ou à exercer quelque forme de tutelle ou

---

<sup>269</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 143, par. 1; Françoise MASSART-PIÉRARD, « Chapitre 9 : Les entités fédérées belges : des relations internationales peu « paradiplomatiques » », préc. note 267, à la page 180.

<sup>270</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 167, 127, 128, 130.

<sup>271</sup> *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265.

<sup>272</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 167, par. 1.

<sup>273</sup> *Id.*, art. 167, par. 3.



de supervision que ce soit à leur égard sur la scène internationale<sup>274</sup>. Les entités fédérées peuvent mener leur propre politique internationale en toute autonomie à l'intérieur de leurs champs de compétence, sans avoir à obtenir l'approbation du gouvernement fédéral<sup>275</sup>. Devant un tel cadre constitutionnel régulant les relations internationales belges, certains seraient tentés de dire qu'il est impossible pour la Belgique de parler d'une seule voix à l'international, d'avoir une politique internationale unique et cohérente ou d'obtenir la confiance de ses partenaires internationaux quant à l'application de ses traités. Or, la Belgique a mis en place depuis la décennie 90 une série de mécanismes visant justement à répondre à ces potentiels problèmes de coordination entre les différentes entités de la fédération. Nous examinerons chacun d'entre eux en les catégorisant selon leurs objectifs, soit (1) assurer la cohérence de la politique internationale, (2) respecter l'autonomie des entités fédérées en cas de traité mixte, (3) garantir la mise en œuvre législative des traités, (4) respecter les obligations internationales de la Belgique malgré le défaut de mise en œuvre par une entité fédérée et (5) partager la responsabilité financière en cas de non-conformité aux accords internationaux.

Plusieurs principes et institutions permettent à la Belgique, malgré l'autonomie internationale de ses régions et communautés, de mener une politique cohérente sur la scène internationale. Nous examinerons les trois principaux. Premièrement, il existe le principe de non-contradiction entre les politiques internationales régionales ou communautaires et celles de l'ensemble du pays<sup>276</sup>. Ce principe découle du premier paragraphe de l'article 167 de la Constitution, qui accorde au Roi la direction des affaires étrangères sans préjudicier à la compétence des entités fédérées. Selon Robert Senelle, il revient en vertu de cet article au gouvernement fédéral de définir les grandes orientations de la politique étrangère belge – notamment l'établissement ou la rupture de relations diplomatiques – à l'intérieur desquelles les régions et communautés peuvent mener les leurs<sup>277</sup>. Par exemple, si la Belgique participe à un embargo international à

---

<sup>274</sup> Peter BURSENS et Françoise MASSARD-PIÉRARD, préc. note 262, à la page 96.

<sup>275</sup> Robert SENELLE, « The Role of the Communities and the Regions in the Making of Belgian Foreign Policy », (1999) 5-4 *European Public Law* 601, p. 603.

<sup>276</sup> Peter BURSENS et Françoise MASSARD-PIÉRARD, préc. note 262, à la page 98.

<sup>277</sup> Robert SENELLE, préc. note 275, p. 603.

l'égard d'un pays étranger, une région – quoique compétente en matière de commerce international – ne pourrait décider de vendre à ce pays les biens prohibés par l'embargo<sup>278</sup>.

Deuxièmement, un ensemble d'institutions a été créé pour permettre la concertation des gouvernements en matière de politique internationale. L'organe principal de cette structure est le Comité de concertation, qui réunit les chefs de gouvernement de tous les partenaires de la fédération pour prévenir les conflits d'intérêts et assurer leur règlement, en application du principe de la loyauté fédérale<sup>279</sup>. Comme les décisions s'y prennent par consensus, chaque gouvernement y dispose d'un droit de veto. Le Comité de concertation chapeaute plusieurs conférences interministérielles, dont celle sur la politique étrangère (CIPE), la seule à être obligatoirement constituée en vertu de la loi<sup>280</sup>. Cette Conférence, présidée par le ministre fédéral des Affaires étrangères, permet au gouvernement fédéral d'informer régulièrement les gouvernements fédérés de sa politique étrangère, de sa propre initiative ou à la demande d'un gouvernement fédéré<sup>281</sup>. La CIPE ne détermine pas la politique étrangère belge, mais permet aux gouvernements d'échanger de l'information, de coordonner leurs politiques internationales et de confirmer par consensus au niveau ministériel des décisions prises par les groupes de travail sectoriels de la Conférence<sup>282</sup>. Ces groupes mixtes de travail relèvent de l'échelon administratif et sont constitués de membres des cabinets ministériels et de fonctionnaires. Comme la CIPE ne se rencontre que deux ou trois fois par année, la coordination sur une base quotidienne se réalise au niveau des groupes sectoriels, tenus aussi de prendre des décisions par

---

<sup>278</sup> Peter BURSENS et Françoise MASSARD-PIÉRARD, préc. note 262, à la page 98.

<sup>279</sup> *Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980*, M.B., 15 août 1980, art. 31 et 32; Françoise MASSART-PIÉRARD, « Chapitre 9 : Les entités fédérées belges : des relations internationales peu « paradiplomatiques » », préc. note 267, à la page 178.

<sup>280</sup> *Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980*, préc. note 279, art. 31bis, al. 2; Françoise MASSART-PIÉRARD, « Chapitre 9 : Les entités fédérées belges : des relations internationales peu « paradiplomatiques » », préc. note 267, à la page 178.

<sup>281</sup> *Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980*, préc. note 279, art. 31bis, al. 2; Frank INGELAERE, « The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions », (1994) 47 *Studia Diplomatica* 25, p. 29 ; Françoise MASSART-PIÉRARD, « Chapitre 9 : Les entités fédérées belges : des relations internationales peu « paradiplomatiques » », préc. note 267, à la page 178.

<sup>282</sup> Robert SENELLE, préc. note 275, p. 605-606.

consensus<sup>283</sup>. Lorsqu'un tel consensus ne peut être atteint à l'échelon administratif, c'est la CIPE qui agit comme « organe d'appel »<sup>284</sup>.

Troisièmement, les lois et accords de coopération belges prévoient une obligation de partage d'information de part et d'autre entre gouvernements fédéral et fédérés, laquelle s'exerce le plus souvent à la CIPE. Par exemple, en vertu de la Loi spéciale de 1980 sur les réformes institutionnelles, les gouvernements des régions et communautés ont l'obligation d'informer le Roi de leur intention d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité relevant de leurs compétences exclusives<sup>285</sup>. De même, en vertu de l'article premier de l'Accord de coopération du 8 mars 1994 sur les traités mixtes, le gouvernement doit informer la CIPE dès qu'il envisage d'entamer ou de participer à des négociations bilatérales ou multilatérales en vue de la conclusion d'un traité qui ne relève pas exclusivement de ses compétences<sup>286</sup>. C'est également à la CIPE que doit s'adresser le gouvernement d'une région ou d'une communauté qui juge opportune l'ouverture de telles négociations, afin de demander au gouvernement fédéral de prendre cette initiative<sup>287</sup>.

Afin de respecter l'autonomie des entités fédérées en situation de traité mixte, l'Accord de coopération du 8 mars 1994 prévoit qu'une région ou communauté peut refuser de participer aux négociations, auquel cas elle doit en aviser la CIPE. L'absence des négociations d'une région ou communauté ne l'empêche pourtant pas, au terme de celles-ci, de signer le traité, par l'intermédiaire d'un représentant muni des pleins pouvoirs (généralement le ministre fédéral des Affaires étrangères)<sup>288</sup>. Si toutefois elle choisit de ne pas le signer, les négociateurs belges

---

<sup>283</sup> *Id.*, p. 606.

<sup>284</sup> Françoise MASSART-PIÉRARD, « Chapitre 9 : Les entités fédérées belges : des relations internationales peu « paradiplomatiques » », préc. note 267, à la page 178.

<sup>285</sup> *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265, art. 81, par. 1; Stéphane PAQUIN, Marine KRAVAGNA et Min REUCHAMPS, préc. note 268, à la page 170.

<sup>286</sup> *Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes*, M.B., 19 juillet 1996, art. 1; Robert SENELLE, préc. note 275, p. 610.

<sup>287</sup> *Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes*, préc. note 286, art. 1; Robert SENELLE, préc. note 275, p. 611.

<sup>288</sup> *Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes*, préc. note 286, art. 2, al. 3 et art. 8.

doivent informer leurs vis-à-vis étrangers de la réserve de la région ou de la communauté concernée<sup>289</sup>.

Le processus belge d'élaboration et de conclusion des traités est conçu de manière à garantir la mise en œuvre législative de ceux-ci. En effet, en vertu de la Constitution, tout traité, qu'il relève de compétences exclusives ou mixtes, doit recevoir l'assentiment du ou des parlements compétents avant de produire des effets<sup>290</sup>. En ce qui concerne les traités mixtes, l'Accord de coopération du 8 mars 1994 stipule que l'assentiment de toutes les assemblées parlementaires concernées doit être obtenu avant que le ministre fédéral des Affaires étrangères ne puisse établir l'instrument de ratification en vue de sa signature par le Roi<sup>291</sup>. Ainsi, un traité mixte ne peut être ratifié tant que tous les Parlements concernés n'ont pas donné leur assentiment. Par ailleurs, dès l'ouverture de négociations sur les traités relatifs à l'Union européenne, les assemblées parlementaires doivent en être informées et avoir connaissance du traité avant sa signature<sup>292</sup>.

En Belgique, seules les entités fédérées peuvent mettre en œuvre, dans leurs propres champs de compétence, les engagements internationaux. Cependant, c'est le gouvernement fédéral qui est responsable, sur le plan international, de tout défaut attribuable aux entités fédérées de respecter leurs engagements<sup>293</sup>. Jusqu'ici, la situation est semblable à celle qui prévaut au Canada. Or, pour gérer ce risque de non-conformité par les entités fédérées, la Belgique a prévu à l'article 169 de la Constitution un droit de substitution, selon lequel les pouvoirs exécutif et législatif fédéraux peuvent se substituer aux pouvoirs régionaux ou communautaires pour garantir le respect des obligations internationales ou supranationales<sup>294</sup>. Ce droit de substitution, exerçable à la suite d'une condamnation par une juridiction internationale du fait du non-respect d'une

---

<sup>289</sup> *Id.*, art. 2; Françoise MASSART-PIÉRARD, « Politique des relations extérieures et identité politique », (1999) 30-4 *Études internationales* 701, p. 708; Robert SENELLE, préc. note 275, p. 611.

<sup>290</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 167, par. 2 et 3; *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265, art. 16, par. 1; Robert SENELLE, préc. note 275, p. 610.

<sup>291</sup> *Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes*, préc. note 286, art. 9 à 12; Robert SENELLE, préc. note 275, p. 612.

<sup>292</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 168; *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265, art. 16, par. 2.

<sup>293</sup> Frank INGELAERE, préc. note 281, p. 41; Françoise MASSART-PIÉRARD, « Chapitre 9 : Les entités fédérées belges : des relations internationales peu « paradiplomatiques » », préc. note 267, à la page 175; Robert SENELLE, préc. note 275, p. 604.

<sup>294</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 169.

obligation internationale par une communauté ou une région, est cependant assujetti aux conditions suivantes : (1) la communauté ou la région doit avoir été mise en demeure depuis au moins trois mois par un arrêté royal, (2) elle doit avoir été associée par l'État fédéral à l'ensemble de la procédure de règlement du différend et (3) l'Accord de coopération du 8 mars 1994 sur les traités mixtes doit avoir été respecté, s'il est applicable<sup>295</sup>. Dès que la communauté ou la région se conforme au dispositif de la décision de la juridiction internationale, les mesures prises par l'État fédéral cessent de produire leurs effets<sup>296</sup>. Ce mécanisme de substitution n'a jamais été employé, en raison notamment de son caractère controversé. En effet, ce mécanisme contrevient au principe de la non-hiérarchisation des normes et, en situation de gouvernements incompatibles aux niveaux fédéral et communautaire ou régional, il est politiquement inapplicable<sup>297</sup>. Il n'en demeure pas moins que la possibilité de son application met une pression significative sur les entités fédérées à se conformer aux engagements internationaux de la Belgique<sup>298</sup>.

Finalement, en cas de condamnation assortie de frais par une juridiction internationale ou supranationale – la Cour européenne de justice ou un groupe spécial de l'OMC, par exemple – l'État fédéral belge peut récupérer auprès de la région ou de la communauté les sommes dues si le défaut de conformité lui est attribuable<sup>299</sup>. Ces sommes incluent les frais judiciaires, les dommages-intérêts et les coûts liés à l'application des mesures de substitution<sup>300</sup>. Pour ce faire, l'État fédéral peut faire une retenue sur les transferts à verser, en vertu de la loi, à la Région ou à la Communauté concernée<sup>301</sup>.

---

<sup>295</sup> *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265, art. 16, par. 3; Robert SENELLE, préc. note 275, p. 604.

<sup>296</sup> *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265, art. 16, par. 3; Frank INGELAERE, préc. note 281, p. 43.

<sup>297</sup> Peter BURSENS et Françoise MASSARD-PIÉRARD, préc. note 262, aux pages 97 et 98.

<sup>298</sup> Stéphane PAQUIN, « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared », (2010) 5 *The Hague Journal of Diplomacy* 173, p. 191.

<sup>299</sup> *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265, art. 16, par. 3.

<sup>300</sup> Frank INGELAERE, préc. note 281, p. 43.

<sup>301</sup> *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265, art. 16, par. 3.

### 3.1.3. Le rôle des entités fédérées belges auprès de l'Union européenne

Au fil des années, le gouvernement fédéral et ceux des régions et communautés ont aménagé l'exercice de leur pouvoir de conclure des traités par des réformes constitutionnelles et des accords de coopération, afin de doter la Belgique d'une politique internationale cohérente et aisément applicable en droit interne. Comme les relations internationales ne se limitent pas au *jus tractatum*, ils ont également dû établir des normes pour la représentation devant les organisations internationales et supranationales, comme l'Union européenne.

À cet effet, un accord de coopération<sup>302</sup> a été conclu en 1994 par l'État fédéral et les entités fédérées pour établir la représentation de la Belgique auprès du Conseil des ministres de l'Union européenne. Selon cet accord, des représentants des gouvernements fédéral, régionaux et communautaires procèdent avant chaque session du Conseil à une coordination, au sein de la Direction d'administration des Affaires européennes du Ministère fédéral des Affaires étrangères pour déterminer les positions belges pour chacun des points de l'ordre du jour<sup>303</sup>. Le responsable du siège belge au Conseil ne peut prendre position que sur les matières ayant fait l'objet d'une telle coordination<sup>304</sup>. En cas de désaccord persistant durant la coordination, les questions sont soumises à la CIPE<sup>305</sup>. Pour ce qui est de la représentation de la Belgique au Conseil des ministres de l'Union européenne, des règles détaillées ont été prévues en annexe. La représentation de la Belgique au Conseil s'effectue, en fonction des enjeux concernés, selon l'une des quatre configurations suivantes : (1) représentation fédérale exclusive, (2) représentation fédérale avec un assesseur des entités fédérées, (3) habilitation exclusive d'une ou de plusieurs entités fédérées, (4) habilitation d'une ou de plusieurs entités fédérées avec un assesseur fédéral<sup>306</sup>. Lorsque les enjeux sont *principalement* de la compétence des entités fédérées, par exemple l'énergie ou l'environnement, c'est un Ministre-habilité représentant les entités fédérées qui siège au Conseil, accompagné d'un assesseur fédéral, lequel n'a pas le droit

---

<sup>302</sup> *Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne*, M.B., 17 novembre 1994.

<sup>303</sup> *Id.*, art. 2, par 1 et 2.

<sup>304</sup> *Id.*, art. 2, par. 5.

<sup>305</sup> *Id.*, art. 4.

<sup>306</sup> *Id.*, annexe 1.

de vote. Si l'enjeu est *exclusivement* de compétence régionale ou communautaire, comme la culture, le tourisme ou l'éducation, un ministre-habilité d'une entité fédérée siège seul au Conseil. La même logique s'applique pour les matières principalement ou exclusivement de compétence fédérale<sup>307</sup>. En outre, les entités fédérées ont établi un système de rotation par semestre pour déterminer quelle région ou quelle communauté enverra un Ministre-asseur ou un Ministre-habilité pour les représenter au Conseil<sup>308</sup>.

En matière de politique de l'UE, les parlements fédéral, régionaux et communautaires sont eux aussi impliqués. En effet, selon la *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, les propositions de règlement et de directive de la Commission européenne doivent être transmises aux parlements concernés, leur permettant ainsi de transmettre leur avis à leur gouvernement<sup>309</sup>.

En somme, même si son cadre constitutionnel, accordant aux entités fédérées la pleine autonomie pour mener une politique étrangère dans leurs champs de compétence, implique des défis de coordination, la Belgique a su les relever en s'appuyant sur des mécanismes institutionnalisés – comme le droit de substitution pour la mise en œuvre des traités ou l'abstention à défaut de consensus devant les instances internationales – et une culture de la collaboration entre les entités fédérées et l'État fédéral.

À cet égard, la Belgique représente un exemple éloquent de fédéralisme coopératif, par lequel les principes du fédéralisme et de la démocratie sont bien respectés. En effet, la profonde institutionnalisation des relations internationales belges, par un réseau élaboré de comités, de commissions et d'organes de concertation, assure la prévisibilité et la pérennité de la participation des entités fédérées à la politique internationale. Par ailleurs, le fait que ces institutions reposent sur des fondements constitutionnels ou législatifs garantit leur respect et permet aux régions et communautés de s'adresser aux tribunaux en cas de violation. L'exigence de consensus prévue dans la plupart des procédures relatives aux relations internationales

---

<sup>307</sup> Robert SENELLE, préc. note 275, p. 615-616.

<sup>308</sup> *Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne*, préc. note 302, annexe 2.

<sup>309</sup> *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, préc. note 265, art. 92quater.

concrétise le principe constitutionnel de la loyauté fédérale, et permet l'instauration d'une véritable culture du dialogue entre les partenaires de la fédération. Quant à l'exigence constitutionnelle d'assentiment parlementaire préalable à la ratification des traités et aux obligations législatives d'information à l'égard des parlements, elles permettent d'assujettir les traités ou décisions internationales à un contrôle parlementaire. En définitive, les mécanismes belges applicables au domaine international se distinguent des procédures canadiennes en cette manière. En effet, ces dernières ne sont pas permanentes ni contraignantes, puisqu'elles ne sont pas consacrées législativement ou constitutionnellement et qu'elles sont presque exclusivement fondées sur les exécutifs.

### 3.2. L'Allemagne, un exemple de fédéralisme intra-étatique et coopératif

#### 3.2.1. Les principales caractéristiques du fédéralisme allemand

Afin d'aborder les normes applicables en matière de participation des entités fédérées à la politique internationale de l'Allemagne, nous reprendrons l'exercice de la section précédente en déterminant les traits principaux du fédéralisme allemand. C'est suivant la constitution de 1949 que l'Allemagne est devenue une fédération, où les pouvoirs législatifs et administratifs sont partagés entre le *Bund* (État fédéral) et les *Länder* (entités fédérées)<sup>310</sup>. La Loi fondamentale actuellement en vigueur énumère les compétences législatives exclusives de la Fédération, à l'intérieur desquelles les *Länder* ne peuvent légiférer à moins qu'une loi fédérale ne les en autorise, ainsi que ses compétences concurrentes, à l'égard desquelles les *Länder* ne peuvent légiférer que si la Fédération n'a pas déjà fait usage de sa compétence par une loi<sup>311</sup>. Les compétences résiduelles, soit celles qui ne sont pas identifiées comme des compétences fédérales exclusives ou concurrentes, sont attribuées aux *Länder*<sup>312</sup>. Les compétences exclusives de la Fédération incluent, entre autres, les affaires étrangères, la monnaie, la protection de la

---

<sup>310</sup> Martin NAGELSCHMIDT, « Les relations internationales des *Länder* allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », (1999) 30-4 *Études internationales* 679, p. 681.

<sup>311</sup> *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, art. 71 et 72.

<sup>312</sup> *Id.*, art. 70, par. 1; Arthur GUNLICKS, *The Länder and German federalism*, Manchester, Manchester University Press, 2003, p. 57.



propriété intellectuelle et l'énergie nucléaire<sup>313</sup>. L'assistance sociale, l'état civil, le droit du travail et le traitement des réfugiés, par exemple, font partie des compétences concurrentes<sup>314</sup>. Considérant la variété des matières attribuées exclusivement à la Fédération et le fait que le parlement fédéral a investi la quasi-totalité des compétences concurrentes en légiférant, quelques matières seulement demeurent entre les mains des *Länder*, comme l'éducation, la culture, le gouvernement local et la police<sup>315</sup>. Quoique la plupart des pouvoirs législatifs soient attribués à la Fédération, l'application et l'exécution des lois – même fédérales – reviennent principalement aux *Länder*<sup>316</sup>: ils sont responsables de « l'exercice des pouvoirs étatiques et [de] l'accomplissement des missions de l'État, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente »<sup>317</sup>. Ce partage des pouvoirs législatifs et administratifs entre la Fédération et les *Länder* a mené certains auteurs à qualifier le fédéralisme allemand de « fédéralisme administratif »<sup>318</sup>.

Le rôle des *Länder* à l'égard de l'application des lois fédérales a mené au renforcement des pouvoirs du *Bundesrat*, la deuxième chambre du Parlement fédéral ayant vocation à représenter les gouvernements des *Länder* (et non leurs parlements). Les membres du *Bundesrat* sont issus des *Länder* et sont tenus de respecter les mandats que leur donnent les gouvernements fédérés<sup>319</sup>. Un jugement de la Cour constitutionnelle fédérale a déterminé que toute loi qui contient au moins une disposition sur la manière dont elle doit être appliquée par les *Länder* requiert l'assentiment du *Bundesrat*. Cette règle jurisprudentielle fait en sorte qu'aujourd'hui, plus de moitié des lois fédérales sont des lois dites « de consentement », autrement dit nécessitant l'accord de la deuxième chambre<sup>320</sup>.

---

<sup>313</sup> *Id.*, art. 73.

<sup>314</sup> *Id.*, art. 74.

<sup>315</sup> Peter BUSSJÄGEN, « Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany » dans Johanne POIRIER, Cheryl SAUNDERS ET John KINCAID (dir.) *Intergovernmental Relations in Federal Systems, Comparative Structures and Dynamics*, Oxford University Press, 2015, p. 206, à la page 208; Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p.73; Dietrich RAUSCHNING, « The Authorities of the German Lander in Foreign Relations » (1989) 2 *Annuaire de la Haye de droit international* 131, p. 134.

<sup>316</sup> Peter BUSSJÄGEN, préc. note 315, à la page 206; Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 61.

<sup>317</sup> *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, art. 30.

<sup>318</sup> Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 61.

<sup>319</sup> Peter BUSSJÄGEN, préc. note 315, à la page 213.

<sup>320</sup> Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 65.

Enfin, à l'instar de la Belgique, il existe en droit constitutionnel allemand le principe de loyauté fédérale (*Bundestreue*), lequel a été introduit par la Cour constitutionnelle fédérale. Ce principe veut que la Fédération et les *Länder* considèrent et respectent les préoccupations des autres gouvernements lorsqu'ils prennent des décisions<sup>321</sup>.

### 3.2.2. Les relations internationales des *Länder* et leur participation à la politique internationale de l'Allemagne

Comme souligné dans la sous-section précédente, les affaires étrangères figurent parmi les compétences législatives exclusives de la Fédération<sup>322</sup>. La conduite des relations extérieures avec les États étrangers incombe également, en vertu de la constitution, à la Fédération<sup>323</sup>. Plus précisément, c'est le président fédéral qui représente la Fédération à l'international et qui conclut en son nom les traités avec les États étrangers<sup>324</sup>.

Ainsi, la Loi fondamentale allemande accorde à la Fédération le rôle principal en matière de relations internationales, mais en prévoit également un pour les *Länder*. Il y est stipulé qu'un Land dont la situation particulière sera touchée par un traité doit être entendu avant la conclusion de ce traité<sup>325</sup>. Par ailleurs, les *Länder* disposent d'un *jus tractatum* dans leurs champs de compétence exclusive en vertu de l'article 32(3) : « Dans la mesure de leur compétence législative, les *Länder* peuvent, avec l'approbation du Gouvernement fédéral, conclure des traités avec des États étrangers. »<sup>326</sup> Contrairement à celui des régions et communautés belges, le *jus tractatum* des *Länder* est assujéti à la tutelle du gouvernement central.

---

<sup>321</sup> Rudolf HRBEK « The Federal Republic of Germany » dans Hans MICHELMANN (dir.) *A Global Dialogue on Federalism. Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 142, à la page 147.

<sup>322</sup> *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, art. 73, par. 1, al. 1.

<sup>323</sup> *Id.*, art. 32, par. 1.

<sup>324</sup> *Id.*, art. 59, par. 1.

<sup>325</sup> *Id.*, art. 32, par. 2.

<sup>326</sup> *Id.*, art. 32, par. 3.

Même s'il a été peu utilisé, notamment en raison de l'étendue plus ou moins restreinte des champs de compétence exclusive des *Länder*, l'interprétation à donner à l'article 32(3) a fait l'objet de vifs débats entre la Fédération et les *Länder*. La première affirme avoir un pouvoir concurrent à celui des *Länder* pour conclure des traités dans leurs champs de compétence, alors que les seconds considèrent que ce pouvoir leur est exclusif<sup>327</sup>. La position des *Länder* s'appuie sur l'argument selon lequel leurs parlements sont les seuls constitutionnellement compétents à mettre en œuvre les engagements en ces matières, et que l'exercice de cette compétence législative ne peut être séparé de l'acte exécutif de signature du traité qui le précède<sup>328</sup>. Le bien-fondé de cet argument, quant au pouvoir de mise en œuvre des traités par les *Länder*, avait été confirmé par la Cour fédérale constitutionnelle en 1957 dans l'Affaire Concordat introduite par la Fédération pour contester la législation d'un *Land* qui n'était pas conforme à un engagement international portant sur l'éducation. La Cour avait jugé que d'obliger un *Land* à légiférer pour mettre en œuvre un traité conclu par la Fédération sans son accord dans un de ses champs de compétence exclusive serait contraire à la relation constitutionnelle établie entre eux et aurait pour conséquence de restreindre considérablement ses domaines de compétence exclusive<sup>329</sup>. En outre, les *Länder* ont fait valoir que toute tentative par le gouvernement de faire appliquer par les *Länder* un accord qu'ils n'approuvent pas serait contraire au principe de la loyauté fédérale<sup>330</sup>.

Le désaccord quant à l'interprétation de l'alinéa 32(3) n'a jamais été définitivement résolu par la voie judiciaire, mais il a été écarté par la conclusion de l'Accord de Lindau (*Lindauer Abkommen*)<sup>331</sup>. Cet accord, conclu le 14 novembre 1957, ne modifie en rien les positions des deux parties, mais prévoit un mécanisme autorisant la Fédération à négocier et à signer des traités au nom des *Länder* en l'échange de droits de consultation ou même de veto pour ceux-

---

<sup>327</sup> John TRONE, préc. note 89, p. 53.

<sup>328</sup> Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 374-375; Uwe LEONARDY, « Federation and *Länder* in German foreign relations: power-sharing in treaty-making and European affairs » dans Brian HOCKING, *Foreign Relations and Federal States*, London, Leicester University Press, 1993, p. 236, aux pages 238-239.

<sup>329</sup> John TRONE, préc. note 89, p. 85.

<sup>330</sup> Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 375.

<sup>331</sup> *Lindauer Abkommen*, 14.11.1957; Rudolf HRBEK, préc. note 321, à la page 151; John TRONE, préc. note 89, p. 53.

ci<sup>332</sup>. Quoique l'Accord ne soit ni un amendement constitutionnel ni un document légalement contraignant, il a permis de contourner le problème de l'alinéa 32(3) d'une manière pragmatique et typique du fédéralisme allemand<sup>333</sup>. Deux cas de figure sont prévus à l'Accord de Lindau, selon que le traité (1) relève de la compétence exclusive des *Länder* ou (2) qu'il affecte leurs intérêts essentiels sans pourtant relever de leur compétence exclusive. Selon le premier cas, l'accord des *Länder* doit être obtenu avant que les obligations du traité ne deviennent contraignantes pour l'Allemagne en vertu du droit international<sup>334</sup>. Le processus de ratification, auquel participe le *Bundesrat*, ne peut ainsi débiter qu'après que les *Länder* aient donné leur consentement au traité<sup>335</sup>. Dans le deuxième cas, les *Länder* doivent être informés le plus tôt possible de la conclusion d'un tel traité, afin qu'ils puissent soumettre leurs observations en temps utile. À cet effet, un organe permanent de consultation, la Commission permanente sur les traités (*Ständige Vertragskommission*), a été créé<sup>336</sup>. En outre, le principe de loyauté fédérale assure que les positions des *Länder* soient prises en compte par le gouvernement fédéral<sup>337</sup>.

La Commission permanente sur les traités, composée de fonctionnaires de la Fédération et des *Länder* qui se rencontrent sur une base mensuelle, a pour mandat de recueillir les positions des *Länder* sur les traités négociés par le gouvernement fédéral et de faciliter les communications entre les deux niveaux de gouvernement sur les matières couvertes par l'Accord de Lindau<sup>338</sup>. Les fonctionnaires y œuvrant examinent les versions préliminaires des traités soumis par le gouvernement fédéral, déterminent sous quel cas de figure tombent les traités à l'étude et les approuvent avant qu'ils ne soient soumis au *Bundesrat* pour ratification<sup>339</sup>.

---

<sup>332</sup> Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 375; Uwe LEONARDY, préc. note 328, aux pages 238-239; Martin NAGELSCHMIDT, préc. note 310, p. 683.

<sup>333</sup> Uwe LEONARDY, préc. note 328, à la page 238; Hans MICHELMANN, « The Federal Republic of Germany » dans Hans J. MICHELMANN et Panayotis SOLDATOS, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, New York, Oxford University Press, 1990, p. 211, aux pages 219-220; Martin NAGELSCHMIDT, préc. note 310, p. 683.

<sup>334</sup> *Lindauer Abkommen*, préc. note 331, art. 3.

<sup>335</sup> Uwe LEONARDY, préc. note 328, à la page 241.

<sup>336</sup> *Id.*, aux pages 242-243; *Lindauer Abkommen*, préc. note 331, art. 4.

<sup>337</sup> Uwe LEONARDY, préc. note 328, aux pages 242-243.

<sup>338</sup> Hans MICHELMANN, préc. note 333, à la page 221; John TRONE, *Federal Constitutions and International Relations*, St Lucia, University of Queensland Press, 2001, p. 54.

<sup>339</sup> Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 375; Uwe LEONARDY, préc. note 328, à la page p. 241.

L'étape finale de cheminement d'un traité est sa ratification au parlement fédéral, par le *Bundestag*, la chambre du parlement fédéral élue au suffrage universel, ainsi que par le *Bundesrat*. Les traités qui régissent les relations politiques de la fédération ou qui réglementent des secteurs de compétence fédérale requièrent, pour ce faire, une loi qui autorise le président à ratifier le traité et qui met en œuvre les dispositions du traité<sup>340</sup>. À ce stade, les membres du Parlement ne peuvent proposer d'amendement, et ne peuvent choisir que d'accepter ou de refuser la ratification. Cela les oblige à tenter d'influencer l'exécutif en amont, durant la phase de négociations<sup>341</sup>.

Une fois qu'un traité est en vigueur, il peut donner lieu à des sanctions financières en cas de non-conformité, lesquelles peuvent être partagées entre la Fédération et les *Länder*. Lors de la réforme constitutionnelle de 2006, la Fédération et les *Länder* ont ajouté un alinéa à l'article 104a la Loi fondamentale pour déterminer la répartition des charges découlant d'une violation des obligations supranationales ou internationales de l'Allemagne attribuables à plusieurs *Länder*. Selon cette règle, 15% des charges sont supportées par la Fédération et 85% par les *Länder*, dont 35% de manière solidaire entre tous les *Länder* et 50% par les *Länder* en faute<sup>342</sup>.

En résumé, le cadre normatif de l'Allemagne, en plus d'accorder un pouvoir de conclusion des traités aux *Länder* dans leurs propres champs de compétence, prévoit trois types de consultation entre la Fédération et les *Länder* : (1) en vertu de l'alinéa 32(2) de la Loi fondamentale, l'obligation pour la Fédération d'entendre le *Land* avant de conclure un traité qui touche sa situation particulière, (2) selon l'Accord de Lindau, l'obligation pour la Fédération d'obtenir le consentement des *Länder* ou de consulter ceux-ci préalablement à la conclusion d'un traité qui, respectivement, concerne leurs compétences exclusives ou affecte leurs intérêts essentiels et (3) l'obligation d'obtenir l'assentiment du *Bundesrat* afin de ratifier les traités conclus par le gouvernement fédéral<sup>343</sup>.

---

<sup>340</sup> Carlos PANARA, « In the Name of Cooperation: The External Relations of the German *Länder* and Their Participation in the EU Decision-Making », (2010) 6 *European Constitutional Law Review* 59, p. 65.

<sup>341</sup> Hans MICHELMANN, préc. note 333, à la page 217.

<sup>342</sup> *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, art. 104a (6); Rudolf HRBEK, préc. note 321, à la page 156.

<sup>343</sup> Peter BUSSJÄGEN, préc. note 313, à la page 213.

### 3.2.3. Le rôle des *Länder* auprès de l'Union européenne

L'intégration de l'Allemagne à l'Union européenne ne s'est pas faite sans heurt pour les *Länder*. De fait, non seulement l'étendue du pouvoir législatif des *Länder* a été réduite par la prise de contrôle par le législateur fédéral de la quasi-totalité des champs de compétence concurrents, mais elle l'a été encore davantage en raison de transferts de compétence aux instances européennes effectués unilatéralement par le pouvoir fédéral<sup>344</sup>. Pour ce faire, la Fédération s'est appuyée sur l'article 24 de la Loi fondamentale, qui stipule que « la Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales »<sup>345</sup>. Les *Länder*, quant à eux, ont plutôt tenté de faire valoir que l'intégration européenne ne devait pas modifier le partage des compétences à l'intérieur de l'État allemand<sup>346</sup>.

Lors de la ratification du Traité de Rome en 1957, les *Länder* ont réussi à prévoir une obligation d'information par le gouvernement fédéral à l'égard des deux chambres du parlement fédéral, mais pas à obtenir une participation directe dans les affaires européennes<sup>347</sup>. C'est seulement lors de la ratification de l'Acte unique européen (AUE) en 1986 que les *Länder* ont pu obtenir de réels droits de participation dans les affaires européennes. La loi de ratification de l'AUE requérant l'accord du *Bundesrat*, les membres de cette chambre ont fait usage de ce levier pour obtenir les gains suivants : (1) l'obligation pour le gouvernement fédéral d'informer le *Bundesrat* de tous les développements dans la Communauté européenne qui pourraient être d'intérêt pour les *Länder*; (2) celle d'obtenir la position du *Bundesrat* avant de pouvoir approuver, au Conseil de l'UE, une décision affectant les compétences exclusives ou les intérêts essentiels des *Länder* et (3) celle de respecter la position du *Bundesrat* lorsque l'enjeu est de compétence exclusive des *Länder*, à moins de raisons impérieuses de politique étrangère ou communautaire devant être justifiées devant le *Bundesrat*<sup>348</sup>.

---

<sup>344</sup> Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 360-361.

<sup>345</sup> *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, art. 24, par. 1.

<sup>346</sup> Hans MICHELMANN, préc. note 333, aux pages 222-22.

<sup>347</sup> Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 363.

<sup>348</sup> *Id.*, p. 364; Hans MICHELMANN, préc. note 333, aux pages 226-227.

Lors de la ratification en 1992 du traité sur l'Union européenne, ou traité de Maastricht, l'article 23 de la Constitution, devenu obsolète avec la réunification de l'Allemagne, a été modifié afin d'établir la conduite des affaires européennes au sein de la fédération allemande. Cet article stipule que l'Allemagne adhère aux principes du fédéralisme et de la subsidiarité, et que dorénavant, tout transfert de droit de souveraineté supplémentaire se fera par une loi approuvée par le *Bundesrat*<sup>349</sup>. Est également reconnu un droit pour les *Länder* de concourir aux affaires de l'Union par le biais du *Bundesrat*, dont les modalités d'exercice sont déterminées en fonction de la nature des enjeux<sup>350</sup>. Si les intérêts des *Länder* sont touchés dans un domaine de compétence fédérale exclusive, le gouvernement doit prendre en considération la position des *Länder*. Or, il doit prendre en considération « de manière déterminante » leur position si leurs pouvoirs législatifs ou l'organisation de leur administration sont concernés de manière prépondérante<sup>351</sup>. En l'espèce, en cas de désaccord entre le gouvernement fédéral et le *Bundesrat*, la question peut être tranchée par un vote aux deux tiers du *Bundesrat*<sup>352</sup>. Enfin, lorsque sont en jeu les pouvoirs législatifs exclusifs dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la radio et de télévision, l'exercice des droits de l'Allemagne en tant que membre de l'Union européenne est confié à un représentant des *Länder* désigné par le *Bundesrat*<sup>353</sup>. Dans les autres domaines, un représentant des *Länder* peut être nommé à l'intérieur de la délégation allemande par le *Bundesrat*, mais seulement en consultation avec le gouvernement fédéral<sup>354</sup>.

Pour les autres organisations internationales ou supranationales, il n'existe pas de dispositions constitutionnelles ou législatives encadrant la représentation des *Länder*. Au cas par cas, le *Bundesrat* peut être appelé à sélectionner un représentant des *Länder* pour agir à l'intérieur de la délégation allemande. Cette pratique a été appliquée pour assurer la présence des intérêts des *Länder* à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, au Fonds monétaire

---

<sup>349</sup> *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, art. 23, par. 1; Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 369.

<sup>350</sup> *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, art. 23, par. 2.

<sup>351</sup> *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, art. 23, par. 5; Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 369.

<sup>352</sup> *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* [Loi sur la coopération entre la Fédération et les *Länder* quant aux matières de l'Union européenne], 12.3.1993, BGBl I 1993, p. 313, art. 5; Arthur GUNLICKS, préc. note 312, p. 370; Rudolf HRBEK préc. note 321, à la page 149.

<sup>353</sup> *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, art. 23, par. 6; Rudolf HRBEK, préc. note 321, aux pages 150 et 156.

<sup>354</sup> Peter BUSSJÄGEN, préc. note 315, à la page 211.

international ou encore à l'UNESCO. Selon Rudolf Hbrek, ce système, puisqu'il repose sur le fédéralisme coopératif, a fait ses preuves sur le plan gouvernemental:

« These examples demonstrate that *Länder* are becoming involved more intensively, especially in fields under their exclusive jurisdiction or where implementation is their responsibility. [...] The federal government has always dominated, but the coordination with the *Länder*, either with all, a group or an individual *Land*, has functioned well and is thus in line with the general pattern of "cooperative federalism". »<sup>355</sup>

En revanche, on ne peut en dire autant des tentatives des parlements des *Länder* pour gagner en visibilité et en influence dans le domaine des relations internationales – en tissant par exemple des liens avec d'autres assemblées parlementaires fédérées à l'étranger<sup>356</sup>. En effet, contrairement à leurs homologues belges, les parlementaires des *Länder* n'ont aucun rôle dans l'approbation préalable des traités qu'ils seront pourtant appelés à mettre en œuvre. Ce qui fait dire à certains commentateurs que les relations entre les pouvoirs de la fédération allemande sont encore dominées par les exécutifs :

« The major critique raised in the context of IGR [intergovernmental relations] is that the opaque decision-making within the executive sphere violates the principles of transparency and democratic accountability. Parliaments, especially the Land bodies, are largely bypassed and their political influence is thereby often reduced to rubber-stamping. »<sup>357</sup>

En résumé, le système allemand applicable aux relations internationales et européennes présente un bilan mitigé en regard des principes du fédéralisme et de la démocratie. D'une part, la constitution allemande reconnaît le droit des *Länder* à conclure des traités dans leurs champs de compétence et leur accorde un pouvoir de codécision en ce qui concerne la politique de l'Union européenne. La constitutionnalisation de ces pouvoirs assure leur permanence et implique que les entités fédérées peuvent s'adresser à la Cour constitutionnelle en cas de violation. Cette Cour doit d'ailleurs s'assurer qu'ils sont exercés dans le respect du principe de la loyauté fédérale. D'autre part, la plupart des mécanismes de collaboration entre la Fédération et les *Länder* à l'égard des traités mixtes figurent dans un accord non contraignant, l'Accord de Lindau, dont le

---

<sup>355</sup> Rudolf HRBEK, préc. note 321, aux pages 152-153.

<sup>356</sup> *Id.*, p. 162.

<sup>357</sup> Peter BUSSJÄGEN, préc. note 315, à la page 230.



respect ne peut être assuré que par la pression politique. Qui plus est, la politique internationale allemande demeure largement entre les mains des exécutifs, ce qui fait en sorte que le processus décisionnel se déroule à l'abri du contrôle parlementaire. Certes, l'assentiment du *Bundestag* est requis pour la conclusion des traités, mais pas celui des parlements fédérés. Ce sont donc les gouvernements des *Länder* qui disposent parfois d'un droit de veto en ce qui concerne les traités et les décisions relatives à l'UE, appuyant ainsi la thèse de la dominance de l'exécutif.

### 3.3. La négociation de l'AECG et le rôle des États membres et des entités fédérées

Nous avons étudié dans les sections précédentes les mécanismes mis en place dans les fédérations belges et allemandes quant à la participation des entités fédérées à la conclusion de traités relevant de leurs compétences exclusives ou de compétences partagées entre les deux niveaux de gouvernement. L'AECG, étant un traité auquel est partie l'Union européenne, mais aussi les 28 États membres, fait intervenir un niveau de gouvernement supplémentaire. Ainsi, les modes de participation des États membres et de leurs entités fédérées sont tout à fait différents de ce que nous avons décrit plus haut. Nous aborderons ces deux niveaux de participation à l'élaboration et à la conclusion des traités commerciaux de l'UE un à la fois, dans les sous-sections 3.3.1 et 3.3.2, en établissant au passage les particularités propres à la négociation de l'AECG.

#### 3.3.1. Le processus de négociation d'accords commerciaux et de l'AECG au sein de l'Union européenne

Plusieurs institutions européennes entrent en ligne de compte en ce qui concerne l'élaboration de politiques économiques au sein de l'UE. Les principaux organes décisionnels de l'UE sont le Conseil de l'UE, représentant les gouvernements nationaux, le Parlement européen, représentant les citoyens, puis la Commission européenne. Le Conseil de l'UE – communément désigné le Conseil – est composé des ministres des États membres qui se réunissent selon dix

formations différentes en fonction des enjeux abordés<sup>358</sup>. Sa nature se rapproche de celle du *Bundesrat* allemand, en ce qu'il représente les gouvernements et non les citoyens directement. Le Conseil négocie et adopte la législation européenne – parfois de concert avec le Parlement européen – coordonne les politiques des États membres, définit la politique étrangère de l'UE et est responsable du budget<sup>359</sup>. La présidence du Conseil est assumée à tour de rôle par chacun des États membres pour une période de six mois. Les décisions y sont prises soit à majorité, à majorité qualifiée ou à l'unanimité selon les questions en jeu<sup>360</sup>. Le Parlement européen, quant à lui, participe au processus législatif ainsi qu'à la prise de décisions par le Conseil, selon les procédures de consentement et de codécision. La Commission européenne, organe exécutif de l'UE, est composée d'un représentant de chaque État membre et a pour mandat de veiller aux intérêts collectifs de l'Europe et d'assurer la mise en œuvre de la législation européenne dans les États membres<sup>361</sup>.

Chacun de ces organes décisionnels a un rôle à jouer en fonction de la phase de cheminement d'un accord international. L'amorce des négociations sur un accord international donné relève du pouvoir de la Commission européenne et doit être précédée d'un examen pour s'assurer qu'un tel accord sera dans l'intérêt de l'UE<sup>362</sup>. Cet examen se décline en deux étapes : des consultations publiques ainsi qu'une étude d'impact de durabilité. Dans le cas de l'AECG, les consultations publiques ont été faites dans le cadre de l'Étude conjointe Canada-UE de 2008, laquelle avait pour objectif « [...] d'examiner et d'évaluer les coûts et les avantages d'un partenariat économique plus étroit. »<sup>363</sup> Pour ce faire, la Commission a notamment procédé à des consultations auprès de négociants et investisseurs, ainsi que de tous les autres intéressés, à

---

<sup>358</sup> Celles-ci incluent Affaires générales, Affaires étrangères, Affaires économiques et financières, Agriculture et pêche, Justice et affaires intérieures, Emploi, politique sociale, santé et affaires relatives à la protection des consommateurs, Compétitivité, Transports, télécommunications et énergie, Environnement et Éducation, jeunesse, culture, politique audiovisuelle et sport.

<sup>359</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Le conseil de l'Union européenne*, en ligne : < <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/> > (consulté le 28 novembre 2017).

<sup>360</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA et COMMISSION EUROPÉENNE, préc. note 168, p. 4.

<sup>361</sup> *Id.*, p. 4-5.

<sup>362</sup> Affaire C-425/13, *Commission européenne c. Conseil de l'Union européenne*, ECLI: EU: C: 2015: 174, par. 69; Panagiotis DELIMATIS, « TTIP, CETA, and TiSA Behind Closed Doors » dans Stefan GRILLER, Walter OBWEXER et Erich VRANES, *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations*, New York, Oxford University Press, 2017, p. 216, à la page 227.

<sup>363</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA ET COMMISSION EUROPÉENNE, préc. note 168, p. iii.

l'aide de formulaires en ligne, en février et mars 2008<sup>364</sup>. En ce qui concerne l'étude d'impact de durabilité (*sustainability impact assessment* ou *SIA*), elle a été menée en 2010 et 2011 afin d'évaluer les impacts potentiels de l'AECG sur chacun des piliers – écologique, social et économique – du développement durable<sup>365</sup>. Pour cette étude, d'autres consultations auprès des parties prenantes se sont tenues, tant en personne à Ottawa et Bruxelles que par téléphone et par courriel, atteignant environ 350 organisations de la société civile, associations commerciales, institutions académiques et agences gouvernementales<sup>366</sup>.

Une fois que la Commission en est arrivée à la conclusion qu'un accord envisagé sera bénéfique pour l'UE, elle doit obtenir du Conseil une autorisation pour négocier un accord international au nom de l'UE<sup>367</sup>. Or, en matière de commerce international, cette autorisation est généralement basée sur des recommandations soumises au Conseil par la Commission<sup>368</sup>. En ce qui concerne l'AECG, la Commission a émis en avril 2009 une proposition au Conseil visant à l'autoriser à engager des négociations avec le Canada en vue d'un accord d'intégration économique<sup>369</sup>. Cette recommandation contenait, en annexe, des directives de négociations qui n'ont été déclassifiées qu'en décembre 2015, soit plus de deux ans après l'accord de principe et plus d'un an après l'annonce de la fin des négociations.

La conduite des négociations commerciales de l'UE est sous la responsabilité exclusive de la Commission, et en particulier de la Direction générale du commerce. Les États membres ne

---

<sup>364</sup> *Id.*, p. 177.

<sup>365</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *A Trade SIA Relating to the Negotiation of a Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) Between the EU and Canada*, juin 2011, en ligne: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc\\_148201.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc_148201.pdf)> (consulté le 27 janvier 2018), p. 35.

<sup>366</sup> *Id.*, p. 37.

<sup>367</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO C 326 du 26.10.2012, p. 47–390, art. 207, par. 3, al. 2 et art. 218, par. 2 et 4; Nikos LAVRANOS, « The Remaining Decisive Role of Member States in Negotiating and Concluding EU Investment Agreements » dans Marc BUNGENBERG, August REINISCH et Christian TIETJE (dir.) *EU and Investment agreements: Open questions and remaining challenges*, Baden-Baden, Nomos, 2013, p. 165, à la page 165.

<sup>368</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 207, par. 3, al. 2 et art. 218, par. 3; Panagiotis DELIMATIS, préc. note 362, aux pages 227-228; Catherine FLAESH-MOUGIN, « L'élaboration et la mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada », dans Christian DEBLOCK, Joël LEBULLENGER, Stéphane PAQUIN (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 121, à la page 125.

<sup>369</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la Commission à engager des négociations en vue d'un accord d'intégration économique avec le Canada*, 24 avril 2009, doc. 9036/09.

participent donc pas aux négociations, mais ils doivent être informés du déroulement de celles-ci<sup>370</sup>. En vertu du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), la Commission conduit les négociations avec l'assistance d'un comité spécial désigné par le Conseil, le Comité de la politique commerciale, auquel elle doit faire régulièrement rapport<sup>371</sup>. En outre, ce comité, composé de représentants des États membres<sup>372</sup>, communique à la Commission les attentes des États membres avant les sessions de négociation<sup>373</sup>.

Durant la phase des négociations d'accords internationaux en général, le Parlement européen ne participe pas directement lui non plus, mais il bénéficie en vertu du paragraphe 218(10) TFUE d'un droit d'être informé pleinement et immédiatement, à toutes les étapes de la procédure, c'est-à-dire à partir de l'amorce des négociations jusqu'à la conclusion de l'accord<sup>374</sup>. Selon la jurisprudence européenne, c'est le Conseil qui doit s'assurer que cette obligation est remplie, en tant que titulaire des responsabilités de l'article 218<sup>375</sup>. Dans les faits, cette obligation est réalisée par le biais de la Commission du commerce international du Parlement européen<sup>376</sup>. En outre, la Commission est tenue, pour les accords de commerce international en particulier, de faire régulièrement rapport au Parlement européen sur l'avancement des négociations<sup>377</sup>. Le respect de cette obligation d'information est crucial, puisque la Commission doit obtenir, depuis le Traité de Lisbonne<sup>378</sup>, l'accord du Parlement européen préalablement à la conclusion d'accords internationaux en matière commerciale, selon la procédure dite de « codécision »<sup>379</sup>. Cette procédure permet au Parlement de faire pression auprès de la Commission afin d'être mieux informé et impliqué dans le processus de négociations d'accords commerciaux<sup>380</sup>. La

---

<sup>370</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, à la page 124.

<sup>371</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 207, par. 3, al. 3; Nikos LAVRANOS, préc. note 365, à la page 166.

<sup>372</sup> Kurt HÜBNER, Anne-Sophie DEMAN et Tugce BALIK, préc. note 1, p. 851.

<sup>373</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, aux pages 126-127.

<sup>374</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 218, par. 10; *Id.*, à la page 128.

<sup>375</sup> Affaire C-263/14, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, ECLI: EU: C: 2016: 435, par. 73; Panagiotis DELIMATIS, préc. note 362, à la page 220.

<sup>376</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, à la page 128.

<sup>377</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 207, par. 3, al. 3.

<sup>378</sup> *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, JO C306 du 17.12.2007, p. 1-271.

<sup>379</sup> Panagiotis DELIMATIS, préc. note 362, à la page 220; Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, à la page 127.

<sup>380</sup> France MORRISSETTE, « Provincial Involvement in International Treaty Making: The European Union as a Possible Model » (2012) 37-2 *Queen's Law Journal* 577, p. 607.

jurisprudence de la Cour européenne de justice a par ailleurs mis en évidence l'importance qui devait être attachée à l'obligation d'information de l'art. 218 TFUE, en tant qu'elle est l'expression du principe démocratique. Dans l'affaire sur l'Accord avec la Tanzanie<sup>381</sup>, portant sur l'obligation d'information en matière de politique étrangère et de sécurité commune, la Cour a affirmé :

« À cet égard, il convient de rappeler que l'implication du Parlement dans le processus décisionnel est le reflet, au niveau de l'Union, d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. S'agissant de la procédure de négociation et de conclusion des accords internationaux, l'exigence d'information prévue à l'article 218, paragraphe 10, TFUE est l'expression de ce principe démocratique sur lequel l'Union se fonde. Cette exigence d'information vise à assurer, notamment, que le Parlement soit mis à même d'exercer un contrôle démocratique sur l'action extérieure de l'Union et, plus spécifiquement, de vérifier que le choix de la base juridique d'une décision portant conclusion d'un accord a été opéré dans le respect de ses attributions. »<sup>382</sup>

Dans l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2016<sup>383</sup>, le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission européenne ont reconnu l'importance de veiller à ce que chacun puisse exercer ses droits et remplir ses obligations en matière de négociation et de conclusion d'accords internationaux et ont convenu de fixer les modalités pratiques relatives à l'échange d'information conformément à l'interprétation qui en a été faite par la Cour de justice<sup>384</sup>.

En sus de l'obligation d'information du TFUE, le Parlement européen dispose de différents moyens pour obtenir des précisions sur les négociations internationales en cours et pour exprimer ses demandes et préoccupations. Les parlementaires européens peuvent poser des questions orales ou écrites à la Commission s'ils considèrent que les informations partagées sont insuffisantes, et peuvent faire valoir leur opinion sur un accord en cours de négociation par une résolution d'initiative en session plénière<sup>385</sup>. En outre, les parlementaires européens ont recours

---

<sup>381</sup> Affaire C-263/14, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, préc. note 375.

<sup>382</sup> *Id.*, par. 70.

<sup>383</sup> *Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer »*, JO L123/1 du 2016.04.13.

<sup>384</sup> *Id.*, art. 40; Panagiotis DELIMATIS, préc. note 362, à la page 219.

<sup>385</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, à la page 128.

aux commissions parlementaires pour exercer leur fonction d'enquête vis-à-vis des affaires dont ils ont été saisis par le Parlement<sup>386</sup>. Avec l'accord des organes compétents du Parlement, les commissions peuvent procéder à des missions d'étude ou d'information<sup>387</sup> et peuvent entendre des experts lorsque le bon déroulement de leurs travaux l'exige<sup>388</sup>. Les commissions parlementaires sont également responsables de l'organisation d'auditions publiques lorsqu'une initiative citoyenne en a demandé la tenue<sup>389</sup>. En matière d'accords économiques internationaux, c'est la Commission du commerce international qui assure principalement ces fonctions. Elle est compétente en matière de politique commerciale commune de l'Union et de ses relations économiques extérieures, ce qui inclut notamment les relations avec l'OMC et ce qui a trait à « l'ouverture, au contrôle, à la conclusion et au suivi des accords commerciaux bilatéraux, multilatéraux et plurilatéraux régissant les relations économiques, commerciales et en matière d'investissement avec les pays tiers et avec les organisations régionales »<sup>390</sup>.

Pour le cas particulier de l'AECG, le Parlement a fait usage de son pouvoir de poser des questions à la Commission sur les négociations<sup>391</sup>. Des résolutions d'initiative ont également été adoptées par le Parlement européen en 2010 et 2011, lesquelles avaient pour but de souligner le lancement et l'avancement des négociations, mais aussi de partager ses préoccupations à l'égard de certains enjeux connexes aux négociations sur l'AECG, telles que les industries canadiennes de l'extraction de l'amiante, du pétrole bitumineux et de la chasse au phoque et la réglementation canadienne sur les OGM<sup>392</sup>. Par la même occasion, le Parlement a accueilli favorablement la participation des provinces et territoires canadiens aux négociations, en raison de leur rôle quant à la mise en œuvre des obligations du traité. Finalement, il n'a pas manqué de rappeler au Conseil et à la Commission qu'en vertu du traité de Lisbonne, le Parlement doit être informé immédiatement et pleinement à toutes les étapes de la procédure et a invité le Conseil à lui fournir toutes les informations sur la procédure dont il est responsable, notamment les

---

<sup>386</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, *Règlement intérieur du Parlement européen*, 8<sup>e</sup> législature, janvier 2017, art. 201, par. 1.

<sup>387</sup> *Id.*, art. 201, par. 4.

<sup>388</sup> *Id.*, art. 206, par. 2.

<sup>389</sup> *Id.*, art. 211.

<sup>390</sup> *Id.*, annexe V, section III.

<sup>391</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, à la page 128.

<sup>392</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du Parlement européen du 5 mai 2010 sur le prochain sommet UE-Canada du 5 mai 2010*, doc. P7\_TA (2010)0142; PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur les relations commerciales UE-Canada*, doc. P7\_TA (2011)0257.

directives de négociation. Or, c'est seulement en 2014, quelques semaines avant la fin des négociations de l'AECG en septembre, que ces directives ont été transmises aux parlementaires européens membres de la Commission sur le commerce international, en tant que documentation confidentielle<sup>393</sup>.

Une fois l'étape de négociations complétée s'ensuit celle de la signature, laquelle est généralement précédée d'une annonce. Dans le cas de l'AECG, le président de la Commission européenne et le premier ministre canadien avaient annoncé, en octobre 2013, une entente de principe sur le texte négocié et en septembre 2014, la fin des négociations<sup>394</sup>. Entre ces annonces et la signature définitive d'un accord, une vérification juridique doit être effectuée et la nature du traité (mixte ou relevant exclusivement de la compétence de l'UE) doit être déterminée. En vue de la signature, la Commission doit préparer une proposition, laquelle inclut les modalités d'application provisoire et son opinion quant à la mixité de l'accord, et la présenter au Conseil pour approbation<sup>395</sup>. C'est le Conseil qui, en dernier lieu, désigne la personne qui sera habilitée à signer l'accord au nom de l'UE, autorise l'application provisoire de l'accord et décide de l'épineuse question de la mixité<sup>396</sup>. Or, la Cour de justice de l'UE peut être saisie de toute question concernant la compatibilité d'un accord en négociation avec les traités de l'UE, jusqu'à la conclusion de celui-ci<sup>397</sup>. La Cour peut ainsi avoir à se prononcer sur la nature juridique d'un accord, autrement dit s'il relève ou non de la compétence exclusive de l'UE<sup>398</sup>. Par ailleurs, un État membre, le Parlement ou la Commission peut s'adresser à la Cour de justice européenne afin de faire annuler la décision du Conseil relative à la signature d'un accord international<sup>399</sup>.

Étant donné sa complexité politique, cette phase du cheminement, dans le cas de l'AECG, s'est étendue sur plus de deux ans, soit de la fin des négociations en septembre 2014 jusqu'à la signature de l'accord en octobre 2016. En juillet 2016, la Commission transmettait au Conseil

---

<sup>393</sup> Panagiotis DELIMATIS, préc. note 362, à la page 228.

<sup>394</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, aux pages 128-129.

<sup>395</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 218, par. 5.

<sup>396</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, aux pages 130-131.

<sup>397</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 218, par. 11.

<sup>398</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, à la page 132.

<sup>399</sup> *Id.*, à la page 133.

ses deux propositions relatives à la signature de l'AECG et à son application provisoire<sup>400</sup>. Dans son exposé des motifs, la Commission a rappelé sa position selon laquelle l'AECG relève exclusivement de la compétence de l'UE, mais a choisi en revanche de proposer la signature de l'AECG en tant qu'accord mixte, en raison des positions exprimées en ce sens par plusieurs États membres et par souci de ne pas ralentir le processus<sup>401</sup>.

Durant la phase pré-signature, les débats au sein de la société civile et des différentes institutions et États membres de l'UE n'ont pas porté uniquement sur la question de nature juridique de l'accord, mais plus largement sur le manque de transparence des négociations, sur le mécanisme de règlement des différends investisseur-État (RDIE) ainsi que sur les risques que l'AECG ne restreigne la capacité des États à légiférer en matière de santé publique, de normes du travail ou d'environnement. Médiatiquement, cette opposition a été incarnée principalement par le ministre-président de la Wallonie, Paul Magnette. Nous allons revenir sur la crise wallonne dans la prochaine sous-section, puisqu'elle se rapporte au rôle joué par les entités fédérées dans la négociation de traités commerciaux.

Devant l'opposition croissante de la population face au mécanisme de RDIE tant de l'AECG que du Partenariat transatlantique et de commerce et d'investissement entre les États-Unis et l'UE (connu surtout sous son acronyme anglais, TTIP), la Commission européenne a lancé en 2016 une consultation publique en ligne sur la protection des investissements et le mécanisme RDIE du TTIP<sup>402</sup>. Même si l'AECG n'était pas l'objet de la consultation, environ la moitié des 150 000 réponses reçues faisaient référence au système de RDIE qu'il contient. Par ailleurs, la quasi-totalité des réponses reçues rejetait le système de RDIE, que ce soit celui du TTIP ou de

---

<sup>400</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne, et ses États membres, d'autre part*, 5 juillet 2016, doc. COM(2016) 444; COMMISSION EUROPÉENNE, *Proposition de décision du Conseil relative à l'application provisoire de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne, et ses États membres, d'autre part*, 5 juillet 2016, doc. COM(2016) 470.

<sup>401</sup> Panagiotis DELIMATIS, préc. note 362, à la page 231; Eric WHITE, « The Obstacles to Concluding the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement and Lessons for the Future », (2017) 12-5 *Global Trade and Customs Journal* 176, p. 178.

<sup>402</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP)*, 2014, en ligne: < [http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul\\_id=179](http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=179) > (consulté le 2 décembre 2017).



l'AECG<sup>403</sup>. Les résultats de la consultation ont mené la Commission européenne à travailler sur un nouveau modèle de tribunal international sur les investissements, plus efficace et soumis à davantage de garanties procédurales que la version traditionnelle du mécanisme de RDIE. Malgré l'opposition de la population face au mécanisme de règlement des différends investisseur-État, l'AECG est finalement signé le 27 octobre 2016.

Une fois que la signature d'un traité est chose faite, débute la phase devant mener à la conclusion. Selon l'article 218 TFUE, c'est le Conseil qui conclut les accords, sur proposition du négociateur et après une décision favorable du Parlement européen<sup>404</sup>. En ce qui concerne les traités commerciaux, le Parlement européen dispose, depuis le traité de Lisbonne, d'un droit de veto s'apparentant à celui du Sénat des États-Unis<sup>405</sup>. Le 15 février 2017, le Parlement européen a, par une résolution législative, donné son approbation à la conclusion de l'accord<sup>406</sup>. Avant que cette décision soit prise, la Commission du commerce international, compétente au fond, avait procédé à l'étude de l'accord entre les mois d'août et de janvier 2017. La commission des Affaires étrangères, celle de l'Emploi et des Affaires sociales ainsi celle de l'Environnement, de la Santé publique et de la Sécurité alimentaire avaient en outre été saisies pour avis. Seule la commission de l'Emploi et des Affaires sociales avait invité, le 8 décembre 2016, celle du Commerce international à ne pas recommander au Parlement la conclusion de l'AECG, arguant que l'accord aurait comme conséquences d'entraîner des pertes d'emploi, d'augmenter l'écart salarial entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés et de creuser davantage l'écart entre les droits des travailleurs et ceux des investisseurs<sup>407</sup>. Toutefois, la commission du Commerce international a choisi, en raison des avantages perçus sur le plan

---

<sup>403</sup>Panagiotis DELIMATIS, préc. note 362, à la page 229; Ian LAIRD et Flip PETILLION, « Comprehensive Economic and Trade Agreement, ISDS and the Belgian Veto: A Warning of Failure for Future Trade Agreements with the EU? » (2017) 12-4 *Global Trade and Customs Journal* 167, p. 169.

<sup>404</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 218, par. 6.

<sup>405</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, à la page 134.

<sup>406</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution législative du Parlement européen du 15 février 2017 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 15 février 2017, doc. P8\_TA (2017)0030.

<sup>407</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES, *Avis sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 8 décembre 2016, doc. EMPL\_AD (2016)593983.

économique et géopolitique, de recommander au Parlement européen la conclusion de l'accord<sup>408</sup>.

Si le traité en jeu est mixte, le Conseil doit obtenir, en plus du consentement du Parlement européen, celui de chacun des 28 États membres, lequel est exprimé conformément à leurs exigences constitutionnelles propres<sup>409</sup>. Pour ce qui est de l'AECG, présenté par la Commission comme un accord mixte, ce processus pré-conclusion pourrait durer plusieurs années, considérant les réticences de certains États ou parlements à l'égard de l'accord. Sans compter qu'un nombre considérable de citoyens européens demeurent opposés à l'AECG, et ont fait connaître leur position à la Commission européenne par l'initiative citoyenne *Stop TTIP*, laquelle invite le Conseil à abroger le mandat de négociation du TTIP et à ne pas conclure l'AECG. Une demande d'enregistrement pour une telle initiative avait déjà été formulée en septembre 2014, mais la Commission l'avait refusée au motif qu'un mandat de négociation ou la décision d'ouvrir des négociations ne constituaient pas des actes légaux de l'UE, et que la demande de ne pas signer ou conclure un accord international n'était pas une proposition adéquate au sens du Règlement relatif à l'initiative citoyenne<sup>410</sup>. Par conséquent, cette décision avait été portée devant le Tribunal de l'UE, lequel avait annulé en mai 2017 la décision initiale de la Commission<sup>411</sup>. Autorisée par la Commission en juillet 2017<sup>412</sup>, l'initiative sera en phase de collecte des déclarations de soutien en ligne jusqu'en juillet 2018.

Même si l'AECG ne sera peut-être définitivement conclu que dans plusieurs mois ou plusieurs années, les promoteurs de l'accord n'auront pas eu à attendre aussi longtemps pour en voir l'application. En effet, le Conseil de l'UE peut autoriser l'application provisoire d'accords

---

<sup>408</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, COMMISSION DU COMMERCE INTERNATIONAL, *Recommandation sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 30 janvier 2017, doc. P8\_A(2017)0009.

<sup>409</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, à la p. 135.

<sup>410</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Your request for registration of a proposed citizens' initiative entitled "STOP TTIP"*, 10 septembre 2014, doc. C(2014) 6501.

<sup>411</sup> Affaire T-754/14, *Michael Efler c. Commission européenne*, 10 mai 2017, ECLI: EU: T: 2017: 323.

<sup>412</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Commission decision of 4.7.2017 on the proposed citizen's initiative entitled "Stop TTIP"*, 4 juillet 2017, doc. C(2017) 4725.

commerciaux avant leur entrée en vigueur définitive<sup>413</sup>. Généralement, la détermination des dispositions d'un traité pouvant être provisoirement appliquées dépend du partage des compétences entre l'UE et les États membres. Ainsi, si un accord relève exclusivement de la compétence de l'UE, il peut en principe être appliqué provisoirement de manière intégrale, ce qui n'est pas possible en contexte de mixité<sup>414</sup>. Pour l'AECG, le Conseil s'est prévalu de cette possibilité dans sa décision relative à l'application provisoire, suivant les modalités d'entrée en vigueur et d'application provisoire prévues au dernier chapitre de l'AECG<sup>415</sup>. Selon cette décision, presque tous les chapitres de l'AECG sont sujets à application provisoire, à l'exception, notamment, de la plupart des dispositions du chapitre sur les investissements (dont ceux concernant le règlement des différends investisseur-État) et de certaines dispositions sur les services financiers.

La mixité d'un traité, en plus d'affecter la détermination des dispositions susceptibles d'application provisoire, a des effets sur le partage de responsabilité en cas de violation du traité. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les investissements directs étrangers font partie de la compétence de l'UE en matière de politique commerciale commune. Néanmoins, l'UE et les États membres ont dû convenir de règles pour déterminer quel niveau de gouvernement aura à assurer la défense d'une mesure contestée dans le cadre d'une procédure de règlement des différends entre investisseurs et États, à payer les frais judiciaires et, en cas de condamnation, à assumer la responsabilité financière. Le Règlement no 912/2014 du Parlement européen<sup>416</sup> et du Conseil tranche ces questions. Il stipule que l'UE assume les coûts financiers d'une plainte lorsque la mesure contestée a été prise par une institution, un organe ou un organisme de l'UE, mais que c'est l'État membre qui les assume s'il est l'auteur de la mesure, à moins que celle-ci

---

<sup>413</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 218, par. 5.

<sup>414</sup> Catherine FLAESH-MOUGIN, préc. note 368, à la page 138.

<sup>415</sup> *Accord économique commercial et global*, 2016, en ligne : <<http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra>> (consulté le 30 novembre 2016), art. 30.7, par. 3; CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision (UE) 2017/38 du 28 octobre 2016 du Conseil relative à l'application provisoire de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 28 octobre 2016, JO L 11/1080 du 2017.01.14.

<sup>416</sup> *Règlement (UE) no 912/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la gestion de la responsabilité financière liée aux tribunaux de règlement des différends entre investisseurs et États mis en place par les accords internationaux auxquels l'Union européenne est partie*, JO L 257 du 2014.08.28, p. 121-134.

n'ait été imposée par le droit de l'UE. Ce règlement sera applicable au mécanisme RDIE de l'AECG, puisqu'il s'agit d'un accord mixte, en vertu duquel « Parties » désigne l'Union européenne ou ses États membres dans leurs domaines de compétence respectifs<sup>417</sup> et selon lequel « chaque partie est pleinement responsable de l'observation de toutes les dispositions. »<sup>418</sup> Il faut toutefois préciser que dans les faits, le règlement ne sera pas appliqué à l'égard de l'AECG avant l'entrée en vigueur définitive de celui-ci, puisque le mécanisme de règlement des différends investisseur-État n'est pas couvert par l'application provisoire.

### 3.3.2. Le rôle des entités fédérées dans la négociation d'accords commerciaux auxquels l'UE est partie

Dans la sous-section précédente, nous avons décrit les droits et obligations principaux des institutions de l'Union européenne et des États membres à chacune des étapes du cheminement d'un accord commercial international. Mais qu'en est-il des entités fédérées européennes dans ce processus? En premier lieu, nous verrons l'évolution de leur place au sein des institutions de l'UE et dans quelle mesure cette place leur permet aujourd'hui d'influencer le cours de négociations de traités en général, puis de celles de l'AECG. En deuxième lieu, nous examinerons le cas de l'opposition de la Wallonie à l'AECG, afin d'exemplifier l'étendue de l'influence qu'une entité fédérée peut avoir à l'égard d'un traité commercial mixte. C'est cette entité fédérée européenne qui a été sélectionnée pour la présente étude puisque (1) ce sont les Régions belges qui disposent des plus larges pouvoirs législatifs à l'égard du commerce international parmi les entités fédérées européennes couvertes par l'AECG, (2) la Wallonie a fortement influencé le cours final des négociations, en raison de son opposition et (3) le travail d'analyse et d'influence mené par le gouvernement wallon et le parlement wallon est très bien documenté et facilement accessible au lecteur francophone. Cette étude de cas, sous l'éclairage des principes du fédéralisme et de la démocratie, permettra de mettre en lumière les avantages et désavantages du système européen pour les entités fédérées.

---

<sup>417</sup> *Accord économique commercial et global*, préc. note 415, art. 1.1.

<sup>418</sup> *Id.*, art. 1.8.

Tel que nous l'avons évoqué à la sous-section 3.2.3. sur le rôle des *Länder* auprès de l'Union européenne, l'intégration européenne s'est parfois faite au détriment des entités fédérées, surtout allemandes. La raison en est que durant presque quarante ans, l'Allemagne a été le seul État membre de l'intégration européenne doté une constitution fédérale<sup>419</sup>. À leurs débuts, les institutions européennes étaient faites sur mesure pour des États unitaires, et non fédéraux, ce qui a donné lieu à un effet que les critiques allemands ont appelé *Landesblindheit* ou « aveuglement régional »<sup>420</sup>. Face à la fragilisation de leurs compétences par les transferts unilatéraux effectués par le gouvernement central et par les effets collatéraux de la législation européenne, les *Länder* allemands ont très tôt milité pour une reconnaissance accrue au sein de l'Union européenne, ce qui a mené dans les années 1980 à un débat sur la démocratisation des institutions européennes, puis à certaines améliorations que nous détaillerons ci-après<sup>421</sup>.

Les trois piliers de la prise en compte des intérêts des gouvernements infranationaux ont été mis en place par le traité de Maastricht, ayant institué l'Union européenne en 1992<sup>422</sup>. Le premier est le droit pour les entités fédérées – comme les régions ou communautés belges ou les *Länder* allemands – de siéger au Conseil de l'UE en tant que représentants de l'État membre duquel ils sont issus et de voter en son nom<sup>423</sup>. Le second est l'introduction du principe de subsidiarité dans le préambule, lequel veut que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens<sup>424</sup>. Le troisième est l'institution du Comité des régions (CdR) en 1994, un organe consultatif ayant pour objectif de représenter les gouvernements infranationaux (régions, communautés, villes, départements, communes, etc.) des États membres, qu'ils soient unitaires ou fédéraux<sup>425</sup>. Le Comité des régions est composé de représentants, nommés pour une période de cinq ans, détenant un mandat électif local ou régional ou étant responsables politiquement devant une assemblée élue<sup>426</sup>. Plus récemment, le traité de Lisbonne a renforcé le principe de

---

<sup>419</sup> Magdalena SUSZYCKA-JASCH et Hans-Christian JASCH, « The participation of the German *Länder* in Formulating German EU-Policy », (2009) 10-9 *German Law Journal* 1215, p. 1229.

<sup>420</sup> *Id.*, p. 1229; Carlos PANARA, préc. note 340, p. 59.

<sup>421</sup> Magdalena SUSZYCKA-JASCH et Hans-Christian JASCH, préc. note 419, p. 1216-1217.

<sup>422</sup> *Id.*, p. 1237.

<sup>423</sup> *Traité sur l'Union européenne*, JO C 326 du 26.10.2012, p. 13–390, art. 16, par. 2; Carlos PANARA, préc. note 340, p. 60; Magdalena SUSZYCKA-JASCH et Hans-Christian JASCH, préc. note 419, p. 1237.

<sup>424</sup> *Traité sur l'Union européenne*, préc. note 423, préambule et art. 5.

<sup>425</sup> *Id.*, art. 13, par. 4; Rudolf HRBEK, préc. note 321, à la page 150; Carlos PANARA, préc. note 340, p. 60.

<sup>426</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 300, par. 3 et 305.

subsidiarité et étendu le rôle du Comité des régions, même si celui-ci conserve toujours sa vocation consultative<sup>427</sup>.

En vertu du droit européen, les entités fédérées ne disposent pas de rôle en dehors de celui du Comité des régions, qui est consultatif et applicable à l'égard du processus législatif. Ainsi, en matière de traités commerciaux, le Comité des Régions ne participe pas aux négociations et n'est pas consulté adéquatement et en temps opportun, à l'instar des gouvernements locaux ou régionaux. En octobre 2016, en pleine crise de l'opposition wallonne, c'est ce que le président du CdR Markku Markkula avait déploré:

« The problems encountered with the CETA negotiations in the last days show that more has to be done - at all levels - to ensure an adequate and timely involvement of regional and local authorities in the assessment of EU international trade deals, so that critical situations like the current one can be prevented and responsibilities shared better. <sup>428</sup>»

Quelques mois plus tôt, en avril 2016, le Comité des régions avait, par voie d'avis, émis quelques recommandations à l'égard des accords de l'UE relatifs au commerce et à l'investissement<sup>429</sup>. Notamment, le CdR avait exigé de la Commission européenne plus de transparence pour les accords à venir, avait demandé à ce qu'aucun engagement international n'entrave l'action publique légitime des États membres et avait partagé ses réticences à l'égard des mécanismes RDIE tout en soulignant la nouvelle approche en la matière proposée en février 2016 par la Commission dans le cadre de l'AECG. Selon le professeur Omiunu, ces déclarations témoignent d'un malaise croissant au sein du CdR à propos de leur rôle limité quant aux négociations commerciales internationales<sup>430</sup>.

---

<sup>427</sup> Carlos PANARA, préc. note 340, p. 60.

<sup>428</sup> COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS, *Statement of the CoR President Markkula on CETA negotiations*, 26 octobre 2017, en ligne : < <http://cor.europa.eu/fr/news/Pages/President-Markkula-on-CETA.aspx> > (consulté le 2 décembre 2017).

<sup>429</sup> COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS, *Avis : Une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, 7-8 avril 2016, doc. ECON-VI/009.

<sup>430</sup> Ohiocheoya OMIUNU, « The Role of Sub-national Actor in International Economic Relations: Lessons from the Canada-European Union CETA », (2018) 48 (à paraître) *Netherlands Yearbook of International Law*, disponible en ligne : < <https://www.dora.dmu.ac.uk/handle/2086/14795> > (consulté le 2 janvier 2018), p. 30-31.

Les limites perçues de l'action du Comité des Régions trouvent écho dans les événements d'octobre 2016 qui ont mis la région belge de la Wallonie à l'avant-plan. Ayant été incapable de faire connaître son point de vue par les canaux officiels plus tôt durant le processus, la Wallonie s'est retrouvée à négocier en face à-face avec la Commission européenne et le Canada dans les jours précédant la signature. Un retour sur les étapes ayant mené à ce point culminant de l'opposition wallonne permettra de comprendre le degré d'influence qu'une entité fédérée peut avoir à l'égard de la négociation d'un traité commercial.

Au cours de l'été 2014, Paul Magnette a été élu ministre-président et a formé un gouvernement de coalition entre le Parti socialiste, dont il est issu, et le Centre démocrate humaniste. Dès le début de son mandat, son gouvernement s'est engagé dans sa Déclaration de politique régionale à promouvoir un commerce international transparent et respectueux des droits de l'homme, des normes du travail, sociales et environnementales<sup>431</sup>. En septembre 2014, la fin des négociations sur l'AECG a été annoncée et le gouvernement wallon a décidé de passer l'accord au peigne fin, avec l'aide de spécialistes convoqués lors d'auditions publiques, afin de déterminer si le texte final reflétait fidèlement le mandat de négociation accordé à la Commission européenne cinq ans plus tôt<sup>432</sup>. Entre le 27 novembre 2017 et la signature de l'AECG le 30 octobre 2016, les parlementaires wallons membres de la Commission chargée des questions européennes ont tenu pas moins de treize séances d'auditions sur l'accord<sup>433</sup>, sans compter celles portant sur des enjeux connexes, tels que le TTIP, l'Accord sur le commerce des services (ACS), le mécanisme

---

<sup>431</sup> Paul MAGNETTE, *CETA. Quand l'Europe déraile*, Waterloo, Éditions Luc Pire, 2017, p. 21-22.

<sup>432</sup> *Id.*, p. 22.

<sup>433</sup> WALLONIE, COMITÉ D'AVIS CHARGÉ DES QUESTIONS EUROPÉENNES, *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 151, 2<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 1er juin 2015; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 166, 2<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 22 juin 2015; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 176, 2<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 2 juillet 2015; WALLONIE, COMMISSION CHARGÉE DES QUESTIONS EUROPÉENNES, *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 8, 3<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 29 septembre 2015; *Bulletin des travaux*, 3<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 2 mars 2015; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 60, 3<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 3 décembre 2015; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 71, 3<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 11 janvier 2016; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 134, 3<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 11 avril 2016; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 174, 3<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 30 mai 2016; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 10, 4<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 13 octobre 2016; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 16, 4<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 18 octobre 2016; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 26, 4<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 21 octobre 2016; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 27, 4<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 27 octobre 2016.

RDIE et la politique commerciale européenne<sup>434</sup>. Dans le cadre de ces auditions, la Commission a entendu des professeurs, des représentants syndicaux, politiques ou de l'industrie, mais aussi de grosses pointures de l'administration européenne chargée du commerce, comme Jean-Luc Demarty (directeur général pour le commerce de l'UE), Liliane Bloem (ambassadrice et représentante de la Belgique auprès de l'UE pour le commerce international) et Cécilia Malmström (commissaire européenne au commerce). Du côté canadien, la Commission a entendu David Lametti (secrétaire parlementaire de Chrystia Freeland, ministre canadienne chargée du commerce) ainsi que Pierre Marc Johnson (négociateur en chef pour le Québec). Toutes les auditions se sont tenues en séance publique, à l'exception de celle de M. Johnson.

Le 27 avril 2016, après de nombreuses séances d'étude de l'accord en commission, le Parlement wallon a émis par voie de résolution ses demandes au gouvernement wallon à l'égard de l'AECG<sup>435</sup>. Les parlementaires wallons ont demandé, par exemple, à ce que l'avis de la Cour de justice européenne soit sollicité sur la question de la compatibilité de l'accord avec les traités européens, à ce que le gouvernement plaide pour que l'AECG soit qualifié d'accord mixte, qu'il en refuse l'application provisoire, qu'il privilégie un mécanisme de règlement des différends fondé sur les juridictions publiques existantes, qu'il milite pour l'adoption de listes positives dans le domaine de libéralisation des services et pour davantage de transparence dans les négociations des futurs accords de libre-échange afin qu'ils puissent être soumis au contrôle démocratique. Selon Paul Magnette, cette résolution, qui a guidé ses actions auprès des institutions de l'UE, reprenait la plupart des recommandations formulées par la société civile lors des auditions publiques<sup>436</sup>.

---

<sup>434</sup> Voir notamment WALLONIE, COMITÉ D'AVIS CHARGÉ DES QUESTIONS EUROPÉENNES, *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 44, 2<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 27 novembre 2014; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 56, 2<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 11 décembre 2014; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 124, 2<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 23 avril 2015; WALLONIE, COMMISSION CHARGÉE DES QUESTIONS EUROPÉENNES, *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 43, 3<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 19 novembre 2015; *Compte-rendu intégral Séance publique de commission*, CRIC no 96, 3<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 29 janvier 2016.

<sup>435</sup> WALLONIE, PARLEMENT WALLON, *Résolution sur l'Accord économique et commercial global (AECG)*, 2<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 27 avril 2016.

<sup>436</sup> Paul MAGNETTE, préc. note 431, p. 46.



Jusqu'en octobre 2016, Paul Magnette a tenté d'améliorer l'AECG afin de le rendre conforme aux positions exprimées par son Parlement en vue de la signature. Juridiquement parlant, son gouvernement aurait pu autoriser la signature de l'AECG par le Conseil de l'UE sans l'accord du parlement wallon, et laisser celui-ci se prononcer lors de la phase de ratification. Le 5 juillet 2016, la Commission européenne avait soumis ses propositions relatives à la signature et à l'application provisoire, dans lesquelles elle suggérait de signer l'AECG en tant qu'accord mixte et de l'appliquer provisoirement avant que les procédures relatives à la conclusion ne soient complétées<sup>437</sup>. Pour le gouvernement wallon, ces propositions avaient d'importantes implications. D'une part, le fait de considérer l'AECG comme étant mixte au stade de la signature signifiait que la procédure à l'unanimité serait employée au Conseil de l'UE, conférant par la même occasion un veto à chacun des États membres<sup>438</sup>. Or, en Belgique, comme nous l'avons vu au début de la présente partie, chaque entité fédérée est aussi susceptible de bénéficier d'un droit de veto quant aux traités mixtes et aux décisions du Conseil de l'UE. L'AECG ayant été qualifié de traité mixte en Belgique, le refus de la Wallonie emportait nécessairement celui de la Belgique, bloquant ainsi une décision favorable à la signature au niveau du Conseil de l'UE<sup>439</sup>. D'autre part, la proposition de la Commission quant à l'application provisoire signifiait que l'accord produirait des effets dans la vaste majorité des domaines qu'il couvrirait, et ce, avant que le parlement wallon puisse signifier officiellement son accord ou son désaccord.

Il faut préciser qu'au stade de la ratification, plus aucun changement à l'accord n'est possible : il s'agit de dire oui ou non, tout simplement. Dans ces circonstances, Paul Magnette a choisi d'anticiper le débat au stade de la signature, ce qu'il explique en ces termes :

« Juridiquement, le Gouvernement aurait très bien pu accepter la signature du CETA sans l'aval du Parlement, lequel aurait néanmoins conservé le droit de ne pas le ratifier ensuite. Mais les institutions européennes avaient décidé que le CETA serait d'application provisoire

---

<sup>437</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne, et ses États membres, d'autre part*, préc. note 400; COMMISSION EUROPÉENNE, *Proposition de décision du Conseil relative à l'application provisoire de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne, et ses États membres, d'autre part*, préc. note 400.

<sup>438</sup> *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, préc. note 367, art. 218, par. 8.

<sup>439</sup> Charles-Emmanuel CÔTÉ, « Pourquoi la Wallonie a-t-elle pu bloquer l'AECG? », *Le Devoir*, 29 octobre 2016, en ligne : < <http://www.ledevoir.com/international/europe/483371/pourquoi-la-wallonie-a-t-elle-pu-bloquer-l-aecg> > (consulté le 5 décembre 2017).

dès la signature, donc sans attendre la ratification parlementaire. Dès lors, nous avons fait le choix d'anticiper le débat parlementaire dès le stade de la signature, ce qui est très inhabituel. Ceci ne semble pas avoir été bien compris par les institutions européennes qui, habituées aux difficultés politiques qui se font jour dans les assemblées, comptent sur les exécutifs pour museler leurs majorités parlementaires et signer le traité sans débat. [...] Ce choix politique, qui constitue un vrai renforcement de la démocratie parlementaire, opéré en toute complicité entre le président du Parlement André Antoine et le Gouvernement wallon, me fut souvent reproché par le Gouvernement fédéral belge et par les institutions européennes. »<sup>440</sup>

Ainsi, entre le 5 juillet et le 28 octobre 2016, les gouvernements de chacune des entités fédérées et le gouvernement fédéral se sont rencontrés en réunion de coordination à neuf reprises, afin de définir la position belge à l'égard de l'AECG<sup>441</sup>. À l'automne 2017, l'opposition belge, résistant toujours aux pressions et aux ultimatums des instances européennes et canadiennes, a commencé à défrayer la chronique. Dans ce contexte, la ministre Freeland s'est rendue à Namur le 19 octobre pour un entretien en face à face avec le chef du gouvernement wallon. Le 21 octobre, la ministre Freeland a tenté à nouveau de dénouer l'impasse avec Paul Magnette, cette fois en présence du négociateur en chef européen, Mauro Pettricone, dépêché à cette rencontre avec un mandat personnel de Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne, pour autoriser sur place des amendements<sup>442</sup>. Le temps d'une journée, la Wallonie s'est donc retrouvée à négocier en ligne directe avec le Canada et la Commission européenne. C'est au terme de cette séance que la ministre canadienne a annoncé l'échec des négociations, déplorant que l'UE soit incapable de conclure un accord avec un pays « gentil » comme le Canada<sup>443</sup>. Quoi qu'en dise Mme Freeland, les pourparlers se sont poursuivis dans les jours suivants, avec la tenue d'un Comité de concertation belge le 24 octobre et une séance de négociations à la résidence du premier ministre fédéral le 26 octobre à laquelle ont participé les entités fédérées belges, le gouvernement fédéral ainsi que le négociateur en chef de la Commission. Le lendemain, 27 octobre, Paul Magnette a présenté les gains obtenus à Commission parlementaire chargée des questions européennes en vue d'un débat en séance plénière le lendemain.

---

<sup>440</sup> Paul MAGNETTE, préc. note 431, p. 35-36.

<sup>441</sup> *Id.*, p. 48.

<sup>442</sup> *Id.*, p. 92-93.

<sup>443</sup> Philippe ORFALI, « AECG : Freeland revient au pays bredouille », *Le Devoir*, 22 octobre 2016, en ligne : < <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/482891/accord-de-libre-echange-canada-ue-freeland-revient-au-pays-bredouille> > (consulté le 5 décembre 2017).

Ces gains se sont présentés sous la forme de deux instruments juridiques, le premier étant l'instrument interprétatif commun<sup>444</sup> et le deuxième, une déclaration de la Belgique annexée au procès-verbal de la séance du Conseil autorisant la signature de l'AECG<sup>445</sup>. L'instrument interprétatif énonce ce qui suit :

« L'Union européenne et ses États membres ainsi que le Canada conserveront dès lors la capacité de réaliser les objectifs légitimes de politique publique définis par leurs institutions démocratiques dans des domaines tels que la santé publique, les services sociaux, l'éducation publique, la sécurité, l'environnement, la moralité publique, la protection de la vie privée et la protection des données, ainsi que la promotion et la protection de la diversité culturelle. »<sup>446</sup>

Il reconnaît également leur droit de maintenir et régler la fourniture de services publics ou de rendre publics des services assurés précédemment par le secteur privé. En bref, cet outil juridique permet aux États membres de réaffirmer leur droit de réguler et leur attachement à l'égard de certaines valeurs, comme le développement durable, le commerce libre et équitable, la protection du travail et de l'environnement. La déclaration de la Belgique, quant à elle, rappelle que chacune des assemblées – fédérale, régionales ou communautaires – dispose d'un droit de veto quant à la ratification de l'AECG. Elle stipule en outre que la Belgique demandera un avis à la Cour européenne de justice concernant la compatibilité du chapitre de RDIE avec les traités de l'UE<sup>447</sup>, et que les autorités belges compétentes procéderont à une évaluation, sur une base régulière, des effets socio-économiques et environnementaux de l'application

---

<sup>444</sup> *Instrument interprétatif commun concernant l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 27 octobre 2016, préc. note 177.

<sup>445</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part - Déclarations à inscrire au procès-verbal du Conseil*, 27 octobre 2016, doc. 13563/1/16.

<sup>446</sup> *Instrument interprétatif commun concernant l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, préc. note 177, p. 3.

<sup>447</sup> Cet engagement a été rempli le 6 septembre 2017 par le ministre fédéral des Affaires étrangères de la Belgique, qui, par une demande d'avis, a posé la question suivante à la Cour européenne de justice : « L'Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016, est-il, en son chapitre huit (« Investissements »), section F (« Règlement des différends relatifs aux investissements entre investisseurs et États »), compatible avec les traités, en ce compris les droits fondamentaux ? ». Voir ROYAUME DE BELGIQUE, *Le Ministre Reynders introduit une demande d'avis au sujet du CETA*, en ligne : [https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2017/le\\_ministre\\_reynders\\_introduit\\_demande\\_avis\\_ceta](https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2017/le_ministre_reynders_introduit_demande_avis_ceta) (consulté le 6 janvier 2017) et *Demande d'avis présentée par le Royaume de Belgique au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE*, JO C 369 du 30.10.2017, p. 2–2.

provisoire, se réservant le droit d'y mettre fin conformément à l'article 30.7 de l'accord, si les effets s'avéraient être négatifs. Le 28 octobre, la motion de conclusion du débat sur l'AECG remporte une vaste majorité de voies en séance plénière, mettant ainsi fin au blocage wallon et permettant au Conseil d'autoriser, le même jour, la signature de l'AECG<sup>448</sup>.

Quoique quelques commentateurs et politiciens aient perçu l'opposition à l'AECG menée par le gouvernement wallon comme une basse manœuvre électoraliste<sup>449</sup>, elle aura permis de mettre de l'avant les positions parlementaires et gouvernementales de cette entité fédérée. L'épisode wallon aura en outre eu pour effet de démystifier le fédéralisme belge et les conséquences qu'il emporte en matière de traités commerciaux. Du point de vue démocratique, le travail d'étude des parlementaires effectué à partir de 2014 aura permis aux membres du public de faire entendre leurs préoccupations et de voir plusieurs d'entre elles se refléter dans la résolution du Parlement wallon d'avril 2016. Le débat fortement médiatisé entourant la crise à l'automne 2016 aura quant à lui eu le mérite d'attirer l'attention du public, d'un côté et de l'autre de l'Atlantique, sur le contenu de l'AECG. Enfin, le choix de tenir le débat à la phase de la signature plutôt qu'à celle de la ratification aura donné au gouvernement wallon le levier nécessaire pour obtenir des ajouts, quoique mineurs, à l'AECG, ce que le parlement wallon n'aurait pu faire au stade de ratification, limité à un choix binaire de refus ou d'acceptation.

En résumé, au niveau de l'UE, peu de canaux officiels sont à la disponibilité des entités fédérées pour déterminer ou même influencer les politiques. Le Comité des régions constitue une tentative louable d'entendre les gouvernements infranationaux, mais il présente comme défauts de n'être que consultatif et de placer au même niveau des gouvernements fédérés – qui disposent de pouvoirs conférés par la constitution – et des gouvernements municipaux, communaux ou départementaux, investis de certains pouvoirs par des lois ordinaires seulement.

Par conséquent, les entités fédérées doivent généralement prendre appui sur les règles de leur droit interne afin d'influencer les décisions prises au niveau de l'UE. C'est exactement ce qu'a

---

<sup>448</sup> WALLONIE, PARLEMENT WALLON, *Compte-rendu intégral – Séance plénière*, CRI no 6, 4<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 28 octobre 2016, p. 32.

<sup>449</sup> Ian LAIRD et Flip PETILLION, préc. note 403, p. 173.

fait la Wallonie pour l'AECG, utilisant le droit belge et le droit de veto qu'il lui conférerait pour créer un rapport de force à l'intérieur de la Belgique, puis à l'intérieur du Conseil de l'UE, pour obtenir des changements. Ce faisant, la Wallonie a pu donner un rôle considérable à son parlement, dès le stade de la signature, faisant la belle part au principe de la démocratie. Sur ce plan, le travail d'étude de l'AECG mené par l'Assemblée nationale du Québec ne se compare en rien à celui du Parlement wallon, alors que tous deux sont des parlements fédérés ayant compétence sur certains domaines de l'accord. En effet, les parlementaires québécois se sont contentés de deux auditions du négociateur en chef du Québec en commission, puis d'un débat de deux heures sur la question de la ratification, lequel s'est soldé par un « oui » alors que la question des programmes de soutien à l'industrie laitière et fromagère québécoise était toujours en suspens avec Ottawa.

## **Conclusion**

Tel que nous l'avons suggéré dans la deuxième partie, le Québec et le Canada ont présenté un bilan partagé quant au respect des principes du fédéralisme et de la démocratie durant la négociation de l'AECG. Bien que la participation directe des provinces aux séances officielles de négociation représente une avancée notable sur le plan du fédéralisme, plusieurs autres aspects du processus de négociation mériteraient d'être réformés afin d'améliorer à l'avenir la participation provinciale et parlementaire. La Belgique et l'Allemagne proposent des pistes de solution applicables en contexte fédéral, desquelles le Canada pourrait s'inspirer.

Premièrement, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient conclure un accord intergouvernemental qui aurait pour objet de définir les droits et devoirs de chacun des membres de la fédération en matière de traités, d'établir des mécanismes permanents de consultation et de participation aux négociations et de déterminer les règles de responsabilité politique et financière en cas de non-respect d'un traité. Cela permettrait de promouvoir l'autonomie des provinces sur le plan international et de réduire les risques d'externalités négatives entre les provinces ou envers le gouvernement fédéral en cas de non-respect des dispositions d'un accord

par une province, assurant par conséquent une meilleure prise en compte du principe du fédéralisme. L'accord de Lindau en Allemagne et les accords de coopération belges en matière de traités mixtes et de représentation au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne sont des exemples d'accords intergouvernementaux fructueux qui ont permis d'établir des normes communes et prévisibles sur ces sujets.

Même si au Canada cette option a été peu utilisée en matière de traités<sup>450</sup>, elle figure depuis longtemps dans la littérature scientifique en science politique en tant que solution flexible et applicable à court terme pour remédier aux difficultés constitutionnelles de la conclusion des traités au Canada et pour augmenter la crédibilité des engagements canadiens dans les domaines de compétence provinciale<sup>451</sup>. Sur le plan politique, cette solution a également été réclamée à plusieurs reprises par les gouvernements provinciaux et territoriaux par le biais du Conseil de la fédération. Sur fond de négociations sur l'AECG, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont exprimé, en 2010 et en 2012, le souhait que le gouvernement fédéral conclue avec eux un accord-cadre régissant le rôle des provinces et territoires quant au processus de négociation, d'approbation et de mise en œuvre d'accords internationaux<sup>452</sup>. Plusieurs auteurs ont cependant relevé que l'absence de caractère juridique contraignant pourrait faire échec à un accord intergouvernemental, à moins qu'il ne soit rédigé en termes contractuels et qu'il ne soit accompagné de législation « miroir » par laquelle les parlements fédéral et provinciaux s'engageraient à respecter les dispositions de l'accord<sup>453</sup>. Malgré ces précautions, un tel accord intergouvernemental pourrait être mis en péril par la modification ou l'abrogation de la législation miroir<sup>454</sup>. Seule une modification constitutionnelle incorporant les dispositions de

---

<sup>450</sup> Pour un exemple d'accord de coopération canadien en matière de traités, voir *Accord intergouvernemental canadien relatif à la mise en œuvre des accords internationaux de coopération dans le domaine du travail*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/relations-travail/provinciales-territoriales/accord-intergouvernemental.html>> (consulté le 11 janvier 2018).

<sup>451</sup> Voir par exemple Douglas M. BROWN, préc. note 96, aux pages 120-121; France MORRISSETTE, préc. note 380, p. 619; Anthony VAN DUZER, préc. note 85, p. 541 à 543.

<sup>452</sup> CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Renforcer le commerce et les relations internationales*, 6 août 2010, en ligne : <[http://www.pmprovincesterritoires.ca/wp-content/uploads/2017/09/fr\\_strengtheningintltraderelationships.pdf](http://www.pmprovincesterritoires.ca/wp-content/uploads/2017/09/fr_strengtheningintltraderelationships.pdf)> (consulté le 11 janvier 2018), *Les premiers ministres prennent en charge l'avenir économique du Canada*, 27 juillet 2012, en ligne : <[http://www.pmprovincesterritoires.ca/wp-content/uploads/2017/09/fr-economy\\_final.pdf](http://www.pmprovincesterritoires.ca/wp-content/uploads/2017/09/fr-economy_final.pdf)> (consulté le 11 janvier 2018).

<sup>453</sup> Douglas M. BROWN, préc. note 96, à la page 120; Anthony VAN DUZER, préc. note 85, p. 543;

<sup>454</sup> Anthony VAN DUZER, préc. note 85, p. 543.

l'accord intergouvernemental<sup>455</sup> ou accordant un statut légal aux accords intergouvernementaux – tel que le suggérait la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada en 1985<sup>456</sup> – pourrait cimenter juridiquement un accord intergouvernemental. Or, les expériences belges et allemandes démontrent que ces mesures ne sont pas nécessaires : malgré la vulnérabilité juridique théorique des accords intergouvernementaux, ceux-ci ont été, en raison de leur importance politique, respectés et reconduits malgré les changements de gouvernement et de législature.

Deuxièmement, le Canada et les provinces pourraient mettre en place, par voie législative, une institution fédérale-provinciale permanente chargée de coordonner les actions des gouvernements impliqués dans des négociations internationales, à la manière de la Commission permanente sur les traités (*Ständige Vertragskommission*) de l'Allemagne ou de la Conférence interministérielle de politique étrangère de la Belgique. Tel que le suggère Douglas M. Brown, cette institution pourrait même être mandatée par les gouvernements fédéral et provinciaux pour négocier, conclure et signer les traités au nom du Canada<sup>457</sup>. Il existe déjà au Canada des conférences interministérielles fédérales-provinciales qui assurent la coordination et la consultation des gouvernements enjeu par enjeu, mais elles se tiennent dans un cadre faiblement institutionnalisé, offrant pas de garantie que les mécanismes éprouvés seront reconduits pour les négociations subséquentes.

Au lieu de mettre sur pied une institution entièrement nouvelle, il serait aussi possible, comme le propose Stéphane Paquin, de doter le Conseil de la fédération d'un mandat formel pour coordonner les politiques internationales des provinces ainsi que leurs positions à l'intention des organisations internationales et dans le cadre de négociations bilatérales ou multilatérales lorsque leurs champs de compétence sont concernés. À l'instar de Brown, il suggère que le Conseil puisse désigner les représentants chargés de négocier les accords internationaux pour le Canada. Une telle institutionnalisation du Conseil de la fédération permettrait, selon lui, de

---

<sup>455</sup> *Id.*, p. 544.

<sup>456</sup> COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, préc. note 101, p. 194-195.

<sup>457</sup> Douglas M. BROWN, préc. note 96, à la page 120.

résoudre le problème de la sous-représentation des petites provinces dans le processus de négociations internationales<sup>458</sup>.

Troisièmement, les parlementaires fédéraux et provinciaux pourraient se doter de procédures, législativement consacrées, visant à augmenter le niveau de contrôle démocratique qu'ils peuvent exercer à l'égard des traités. Dans cette perspective, les nombreux projets de loi sur la procédure de conclusion des traités présentés entre 2000 et 2004 par le Bloc québécois, mentionnés dans la deuxième partie, auraient intérêt à être revisités. Par ailleurs, les articles 22.1 à 22.7 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales* pourraient constituer un exemple de seuil à atteindre, et si possible à dépasser, pour les législatures des autres provinces et le Parlement fédéral. Ainsi, selon ce qui est déjà applicable à Ottawa ou à Québec, des normes législatives visant à accentuer le rôle des parlementaires à l'égard de la conclusion des traités devraient au minimum inclure l'obligation pour le ministre de déposer tout traité ou engagement international important devant le parlement avec un mémoire explicatif dans un délai suffisant pour qu'il soit examiné<sup>459</sup> et d'obtenir, préalablement à sa ratification, l'approbation des parlementaires<sup>460</sup>. Pour améliorer encore davantage la participation parlementaire, cependant, il y aurait lieu de s'inspirer de la Belgique, dont la constitution exige que les parlements, tant fédéral que fédérés, donnent leur assentiment à un traité relevant de leurs compétences avant que celui-ci puisse prendre effet<sup>461</sup>. À cela s'ajoute qu'en matière de traités mixtes, la ratification ne peut avoir lieu qu'une fois que chacune des assemblées parlementaires concernées ait donné son assentiment<sup>462</sup>. Par un accord intergouvernemental, le Canada et les provinces pourraient convenir d'une norme semblable pour les traités concernant les champs de compétence des deux niveaux de gouvernement.

---

<sup>458</sup> Stéphane PAQUIN, préc. note 97, à la page 204.

<sup>459</sup> L'article 22.2 de la *Loi sur le Ministère des Relations internationales* exige du ministre qu'il dépose tout engagement international important avec une note explicative à l'Assemblée nationale et les articles 6.2 et 6.4 de la *Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement* prévoient que le ministre dépose, avec un mémoire explicatif, tous les accord devant la Chambre des commune au moins 21 jours avant de prendre des mesures visant l'entrée en vigueur ou avant de présenter la législation de mise en œuvre.

<sup>460</sup> Tel que le prévoit l'article 22.4 de la *Loi sur le Ministère des Relations internationales*.

<sup>461</sup> *Constitution de la Belgique*, art. 167, par. 2 et 3.

<sup>462</sup> *Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes*, préc. note 286, art. 12.



Cependant, pour que les parlementaires fédéraux et provinciaux puissent exercer un réel contrôle parlementaire préalable à la conclusion de traités, ils devront se donner les moyens de leurs ambitions. S'inspirant de l'obligation d'information de l'article 218(10) du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, ils pourraient accompagner les normes législatives proposées ci-haut d'une exigence, pour le gouvernement, de les tenir informés à chacune des étapes de la procédure. Une telle exigence préviendrait le risque que les parlementaires aient à se prononcer sur un accord en ne disposant pas de tous les renseignements nécessaires pour faire un choix éclairé et apporterait un peu plus de transparence au processus de négociation. En somme, les mesures proposées auraient pour effet de mettre le principe de la démocratie au centre des négociations internationales et de transformer, petit à petit, le fédéralisme exécutif en fédéralisme législatif.

Un peu plus d'un an après l'entrée en vigueur provisoire de l'AECG, dans un contexte où sa ratification finale est très incertaine à court terme en raison de l'opposition de certains États membres de l'Union européenne, ces recommandations proposant l'institution de nouvelles procédures bénéficiant aux provinces et aux parlementaires pourraient apparaître peu à propos. En effet, pourquoi vouloir alourdir un processus de conclusion déjà complexe par davantage de mécanismes de consultation et de participation? Puisqu'une meilleure concertation en amont de la signature d'un accord international, où toutes les provinces y trouvent leur compte, est généralement garante d'un meilleur respect de l'accord durant la phase de mise en œuvre.

En replaçant les principes du fédéralisme et de la démocratie au cœur du processus de conclusion des traités, les solutions proposées assureraient que les provinces et les parlementaires aient voix au chapitre et disposent d'un réel pouvoir d'influence. Dans un contexte où les traités affectent de plus en plus les environnements normatifs des États, il faut veiller à ce que le législateur, tant fédéral que provincial, puisse continuer à assumer son rôle d'autorité législative ultime malgré les pressions internationales. Comme l'ont démontré avec force la Wallonie et les organisations de la société civile d'un côté et de l'autre de l'océan Atlantique, l'ère où les gouvernements pouvaient négocier des accords d'envergure en tenant la population et leurs représentants élus à l'écart est maintenant révolue.

## BIBLIOGRAPHIE

### I- LÉGISLATION

#### A- Instruments internationaux

*Accord économique commercial et global*, 2016, en ligne : <http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra> (consulté le 30 novembre 2016).

*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* [GATT de 1947]

*Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, (1970) 1155 R.T.N.U. 331

*Instrument interprétatif commun concernant l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, en ligne : [www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/fr/pdf](http://www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/fr/pdf) (consulté le 28 août 2017).

#### B- Instruments européens

*Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer »*, JO L123/1 du 2016.04.13.

PARLEMENT EUROPÉEN, COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES, *Avis sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 8 décembre 2016, doc. EMPL\_AD(2016)593983.

PARLEMENT EUROPÉEN, COMMISSION DU COMMERCE INTERNATIONAL, *Recommandation sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 30 janvier 2017, doc. P8\_A(2017)0009.

PARLEMENT EUROPÉEN, *Règlement intérieur du Parlement européen*, 8<sup>e</sup> législature, janvier 2017.

PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du Parlement européen du 5 mai 2010 sur le prochain sommet UE-Canada du 5 mai 2010*, doc. P7\_TA (2010)0142

PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur les relations commerciales UE-Canada*, doc. P7\_TA (2011)0257.

PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution législative du Parlement européen du 15 février 2017 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 15 février 2017, doc. P8\_TA (2017)0030.

*Règlement (UE) no 912/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la gestion de la responsabilité financière liée aux tribunaux de règlement des différends entre investisseurs et États mis en place par les accords internationaux auxquels l'Union européenne est partie*, JO L 257 du 2014.08.28.

*Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, JO C306 du 17.12.2007, p. 1–271.

*Traité sur l'Union européenne*, JO C 326 du 26.10.2012, p. 13–390.

*Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO C 326 du 26.10.2012, p. 47–390.

### **C- Instruments constitutionnels**

*Lettres patentes constituant la charge du Gouverneur général du Canada*, reproduites dans L.R.C. 1985, Appendice II, no 31.

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.)

*Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11, (R.-U.)

### **D- Instruments canadiens**

*Accord intergouvernemental canadien relatif à la mise en œuvre des accords internationaux de coopération dans le domaine du travail*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/relations-travail/provinciales-territoriales/accord-intergouvernemental.html>> (consulté le 11 janvier 2018).

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, Rapport du Comité permanent du commerce international, 2<sup>e</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, juin 2014.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> sess., 14<sup>e</sup> légis., 2 février 1923.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> sess., 15<sup>e</sup> légis., 21 juin 1926.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 2e sess., 41e légis., 5 mai 2014.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 3 novembre 2016, « Privilège ».

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Mission d'étude en Union européenne sur les avantages et défis d'un éventuel accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, Rapport du Comité permanent du commerce international, 3<sup>e</sup> sess., 40<sup>e</sup> législature, février 2011.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Négociations en vue d'un Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*, Rapport du Comité permanent du commerce international, 1<sup>ère</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, mars 2012.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Règlement annoté de la Chambre des communes*, Ottawa, 2005, en ligne : <[https://www.noscommunes.ca/About/ASOII/00\\_ASOII\\_Cover-f.html](https://www.noscommunes.ca/About/ASOII/00_ASOII_Cover-f.html)> (consulté le 21 août 2017).

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 3<sup>e</sup> sess., 40<sup>e</sup> légis., 15 juin 2010.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 3<sup>e</sup> sess., 40<sup>e</sup> légis., 15 novembre 2010.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> légis., 6 octobre 2011.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> légis., 19 juin 2012.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 2<sup>e</sup> sess., 41<sup>e</sup> légis., 7 novembre 2013.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 1<sup>re</sup> sess., 42<sup>e</sup> légis., 16 février 2016.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages devant le Comité permanent du commerce international*, 1<sup>re</sup> sess., 42<sup>e</sup> légis., 10 février 2016.

CANADA, CHAMBRES DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 31 octobre 2016, « Le commerce international » et « Loi de mise en œuvre de l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne ».

CANADA, SÉNAT DU CANADA, *Règlement du Sénat du Canada*, Ottawa, 2017, en ligne : <<https://sencanada.ca/media/135117/rules-senate-reglement-senat.pdf>> (consulté le 19 janvier 2018).

*Décret fixant au 21 septembre 2017 la date d'entrée en vigueur de la loi, à l'exception de certaines dispositions, C.P. 2017-1113, (2017) TR/2017-47 (Gaz. Can. II)*

*Loi de mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, L.C. 2017, c. 6.*

*Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu, L.C. 2003, c. 8.*

*Loi prévoyant la consultation des gouvernements provinciaux lors de la négociation et de la conclusion des traités, projet de loi C-317 (dépôt et première lecture – 28 mars 2001), 1<sup>re</sup> session, 37<sup>e</sup> législature.*

*Loi prévoyant la participation de la Chambre des communes à la conclusion des traités, projet de loi C-214 (débat en 2<sup>e</sup> lecture – 13 juin 2000), 2<sup>e</sup> session, 36<sup>e</sup> législature.*

*Loi prévoyant la publication des traités, projet de loi C-316 (dépôt et première lecture – 28 mars 2001), 1<sup>re</sup> session, 37<sup>e</sup> législature.*

*Loi prévoyant la tenue d'audiences publiques et l'approbation de la Chambre des communes avant la ratification de traités importants, projet de loi C-315 (dépôt et première lecture – 28 mars 2001), 1<sup>re</sup> session, 37<sup>e</sup> législature.*

*Loi prévoyant le dépôt des traités à la Chambre des communes, projet de loi C-314 (dépôt et première lecture – 3 mars 2001), 1<sup>re</sup> session, 37<sup>e</sup> législature.*

*Loi relative à la négociation, à l'approbation, au dépôt et à la publication des traités, projet de loi C-260 (dépôt et première lecture – 3 novembre 2004), 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> législature.*

*Loi relative à la négociation, l'approbation, le dépôt et la publication des traités, projet de loi C-313 (Débat en 2<sup>e</sup> lecture – 11 avril 2002), 1<sup>re</sup> session, 37<sup>e</sup> législature.*

## **E- Instruments québécois**

*Décret 585-2017 concernant l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, (2017) 27 G.O. II, 2958.*

*Loi du ministère des Affaires intergouvernementales, L.Q. 1974, c. 15.*

*Loi modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 1984, c. 47.*

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

*Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, RLRQ, c. E-20.2*

*Loi sur le ministère des Relations internationales, RLRQ, c. M-25.1.1*

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Commission permanente des institutions*, 1<sup>re</sup> sess., 40<sup>e</sup> législature, 14 novembre 2013, « Mandat d'initiative - Audition de M. Pierre Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec, du ministre des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur et du ministre des Finances et de l'Économie dans le cadre des négociations concernant l'entente de principe survenue le 18 octobre 2013 relativement à l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, et des suites à y donner »

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, 13 juin 2017, « Motion proposant que l'Assemblée nationale approuve l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne »

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, 14 juin 2017, « Motion d'amendement à la motion proposant que l'Assemblée nationale approuve l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, Motion principale »

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> législature, 20 mars 2002, « Projet de loi n° 52 Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales et d'autres dispositions législatives »

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> législature, 10 novembre 2005, « Motion proposant que l'Assemblée approuve l'entente internationale concernant la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles »

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1<sup>re</sup> sess., 39<sup>e</sup> législature, 6 octobre 2010, « Audition de M. Pierre Marc Johnson concernant les orientations formulées par le gouvernement du Québec auprès du gouvernement fédéral au sujet du projet d'accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne »

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 2<sup>e</sup> sess., 39<sup>e</sup> législature, 8 décembre 2011, « Audition de M. Pierre Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec dans le cadre des négociations concernant l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne »

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de la culture*, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> législature, 4 mai 2005, « Consultations particulières sur la diversité des expressions culturelles »

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Procès-verbal de l'Assemblée nationale*, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> juin 2017, « Dépôt de documents »

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Règlement et autres règles de procédure de l'Assemblée nationale*, 16<sup>e</sup> édition, Québec, 2016, en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/document/14803.html>> (consulté le 14 juillet 2017).

## **F- Instruments belges**

*Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes*, M.B., 19 juillet 1996.

*Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne*, M.B., 17 novembre 1994.

*Constitution de la Belgique*

*Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980*, M.B., 15 août 1980.

*Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, M.B., 15 août 1980.

WALLONIE, PARLEMENT WALLON, *Compte-rendu intégral – Séance plénière*, CRI no 6, 4<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 28 octobre 2016.

WALLONIE, PARLEMENT WALLON, *Résolution sur l'Accord économique et commercial global (AECG)*, 2<sup>e</sup> sess., 10<sup>e</sup> légis., 27 avril 2016.

## **G- Instruments allemands**

*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* [Loi sur la coopération entre la Fédération et les Länder quant aux matières de l'Union européenne], 12.3.1993, BGBl I 1993, p. 313.

*Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*

*Lindauer Abkommen* [Accord de Lindau], 14.11.1957.

## **II- DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX ET D'ORGANISMES PUBLICS**

### **A- Documents européens**

COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS, *Avis : Une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, 7-8 avril 2016, doc. ECON-VI/009.

COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS, *Statement of the CoR President Markkula on CETA negotiations*, 26 octobre 2017, en ligne: <<http://cor.europa.eu/fr/news/Pages/President-Markkula-on-CETA.aspx>> (consulté le 2 décembre 2017).

COMMISSION EUROPÉENNE, *A Trade SIA Relating to the Negotiation of a Comprehensive Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) Between the EU and Canada*, juin 2011, en ligne: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc\\_148201.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc_148201.pdf)> (consulté le 27 janvier 2018).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Commission decision of 4.7.2017 on the proposed citizen's initiative entitled "Stop TTIP"*, 4 juillet 2017, doc. C(2017) 4725.

COMMISSION EUROPÉENNE, *L'UE et le Canada concluent les négociations pour un accord de libre-échange*, 18 octobre 2013, en ligne: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-972\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-972_fr.htm)> (consulté le 28 août 2017).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP)*, 2014, en ligne: <[http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul\\_id=179](http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=179)> (consulté le 2 décembre 2017).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne, et ses États membres, d'autre part*, 5 juillet 2016, doc. COM(2016) 444.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Proposition de décision du Conseil relative à l'application provisoire de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne, et ses États membres, d'autre part*, 5 juillet 2016, doc. COM(2016) 470.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Your request for registration of a proposed citizens' initiative entitled "STOP TTIP"*, 10 septembre 2014, doc. C(2014) 6501.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part - Déclarations à inscrire au procès-verbal du Conseil*, 27 octobre 2016, doc. 13563/1/16.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision (UE) 2017/37 du Conseil du 28 octobre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne*, 28 octobre 2016, JO L 11/1 du 2017.01.14.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision (UE) 2017/38 du 28 octobre 2016 du Conseil relative à l'application provisoire de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 28 octobre 2016, JO L 11/1080 du 2017.01.14.



CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Le conseil de l'Union européenne*, en ligne : < <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/> > (consulté le 28 novembre 2017).

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la Commission à engager des négociations en vue d'un accord d'intégration économique avec le Canada*, 24 avril 2009, doc. 9036/09.

*Demande d'avis présentée par le Royaume de Belgique au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE*, JO C 369 du 30.10.2017, p. 2–2.

## **B- Documents canadiens<sup>463</sup>**

AFFAIRES MONDIALES CANADA, *Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement*, en ligne : <<http://www.treaty-accord.gc.ca/procedures.aspx?lang=fra>> (consulté le 17 juin 2017).

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA, *Programme d'investissement pour fermes laitières*, en ligne : < <http://www.agr.gc.ca/fra/programmes-et-services/liste-des-programmes-et-services/programme-d-investissement-pour-fermes-laitieres/?id=1491935919994> > (consulté le 21 janvier 2018).

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, *Rapport*, volume I, 1985, en ligne : < [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/bcp-pco/Z1-1983-1-1-1-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/bcp-pco/Z1-1983-1-1-1-fra.pdf) > (consulté le 21 décembre 2017).

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, *Rapport*, volume III, 1985, en ligne : <[http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/bcp-pco/Z1-1983-1-3-1-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/bcp-pco/Z1-1983-1-3-1-fra.pdf)> (consulté le 21 décembre 2017).

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Déclaration du Conseil de la fédération : Appui à la négociation d'un nouvel accord économique à portée large avec l'Union européenne*, 20 février 2009, en ligne : <<http://www.pmprovinceterritoires.ca/fr/dernieres-nouvelles/23-2009/286-declaration-du-conseil-de-la-federation-appui-a-la-negociation-d-un-nouvel-accord-economique-a-portee-large-avec-l-union-europeenne>> (consulté le 28 août 2017).

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Les premiers ministres collaborent pour assurer la réussite économique du Canada*, 23 novembre 2012, en ligne : <<http://www.pmprovinceterritoires.ca/fr/component/phocadownload/category/23-2012?download=339:les-premiers-ministres-collaborent-pour-assurer-la-reussite-economique-du-canada>> (consulté le 3 septembre 2017).

---

<sup>463</sup> Les déclarations communes émises par le gouvernement du Canada et une ou des institutions européennes ont été regroupées sous cette rubrique.

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Les premiers ministres prennent en charge l'avenir économique du Canada*, 27 juillet 2012, en ligne : <[http://www.pmprovinceterritoires.ca/wp-content/uploads/2017/09/fr-economy\\_final.pdf](http://www.pmprovinceterritoires.ca/wp-content/uploads/2017/09/fr-economy_final.pdf)> (consulté le 11 janvier 2018).

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Renforcer le commerce et les relations internationales*, 6 août 2010, en ligne : <[http://www.pmprovinceterritoires.ca/wp-content/uploads/2017/09/fr\\_strengtheningintltraderelationships.pdf](http://www.pmprovinceterritoires.ca/wp-content/uploads/2017/09/fr_strengtheningintltraderelationships.pdf)> (consulté le 11 janvier 2018).

GOUVERNEMENT DU CANADA et COMMISSION EUROPÉENNE, *Déclaration conjointe du président de la Commission européenne et du premier ministre du Canada sur l'établissement d'une date pour l'application provisoire de l'Accord économique et commercial global*, 8 juillet 2017, en ligne : <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1959\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1959_fr.htm)> (consulté le 28 août 2017).

GOUVERNEMENT DU CANADA et COMMISSION EUROPÉENNE, *Déclaration du sommet Canada-UE de 2008*, 17 octobre 2008, en ligne : <[http://www.canadainternational.gc.ca/eu-ue/bilateral\\_relations\\_bilaterales/2008\\_10\\_17\\_statement-declaration.aspx?lang=fra](http://www.canadainternational.gc.ca/eu-ue/bilateral_relations_bilaterales/2008_10_17_statement-declaration.aspx?lang=fra)> (consulté le 25 août 2017).

GOUVERNEMENT DU CANADA et COMMISSION EUROPÉENNE, *Évaluation des coûts et avantages d'un partenariat économique plus étroit entre l'Union européenne et le Canada – Étude conjointe réalisée par la Commission européenne et le Gouvernement du Canada*, en ligne : <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc\\_141034.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141034.pdf)> (consulté le 14 juillet 2017).

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Chronologie des événements et principaux jalons*, en ligne : <<http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/chronology-chronologie.aspx?lang=fra>> (consulté le 6 janvier 2018).

GOUVERNEMENT DU CANADA, COMMISSION EUROPÉENNE et CONSEIL EUROPÉEN, *Déclaration par le Premier ministre du Canada et les présidents du Conseil européen et de la Commission européenne – une nouvelle ère dans les relations entre le Canada et l'UE*, 26 septembre 2014, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2014/09/declaration-premier-ministre-canada-presidents-conseil-europeen-commission-europeenne-cre-nouvelle-relations-entre-canada-ue.html>> (consulté le 28 août 2017).

GOUVERNEMENT DU CANADA, COMMISSION EUROPÉENNE et CONSEIL EUROPÉEN, *Déclaration conjointe suivant le Sommet Union européenne-Canada*, 30 octobre 2016, en ligne : <<http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/10/30/declaration-conjointe-suivant-sommet-union-europeenne-canada>> (consulté le 28 août 2017).

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le Canada conclut un accord commercial historique avec l'Union européenne*, 18 octobre 2013, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2013/10/canada-conclut-accord-commercial-historique-union-europeenne.html>> (consulté le 28 août 2017).

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le gouvernement du Canada investit dans le secteur laitier en prévision de l'entrée en vigueur de l'AECG*, 10 novembre 2016, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/agriculture-agroalimentaire/nouvelles/2016/11/gouvernement-canada-investit-secteur-laitier-prevision-entree-vigueur-aecg.html>> (consulté le 16 septembre 2017).

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Ouvrir de nouveaux marchés en Europe – Créer des emplois et des occasions pour les Canadiens et les Canadiennes : Résumé technique des résultats finaux de la négociation*, 18 octobre 2013, en ligne : <[www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/aecg-resumetechnique.pdf](http://www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/aecg-resumetechnique.pdf)> (consulté le 28 août 2017).

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Rapport conjoint Canada-Union européenne : Vers un accord économique approfondi*, en ligne : <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/eu-ue/can-eu-report-can-ue-rapport.aspx?lang=fra>> (consulté le 16 juillet 2017)

PARLEMENT DU CANADA, *Comité permanent du commerce international – À propos*, en ligne : <<http://www.noscommunes.ca/Committees/fr/CIIT/About>> (consulté le 21 août 2017).

### **C- Documents québécois**

GÉRIN-LAJOIE P., « Allocution du ministre de l'Éducation, M. Paul Gérin-Lajoie » reproduite dans (2016) Hors-série *Revue québécoise de droit international* 245.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Document de travail sur les relations avec l'étranger préparé pour le Comité permanent des fonctionnaires de la Conférence constitutionnelle », 5 février 1969, dans MORIN J-Y, RIGALDIES F. et TURP D., *Droit international public. Notes et documents*, Tome II : Documents d'intérêt canadien et québécois, 3<sup>e</sup> édition, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997.

### **D- Documents belges**

ROYAUME DE BELGIQUE, *Le Ministre Reynders introduit une demande d'avis au sujet du CETA*, en ligne : <[https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2017/le\\_ministre\\_reynders\\_introduit\\_emande\\_avis\\_ceta](https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2017/le_ministre_reynders_introduit_emande_avis_ceta)> (consulté le 6 janvier 2017).

## **III- JURISPRUDENCE**

### **A- Tribunaux internationaux**

*AbitibiBowater Inc. c. Canada*, ICSID, no. UNCT/10/1.

## **B- Tribunaux de l'Union européenne**

Affaire C-263/14, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, ECLI: EU: C: 2016: 435.

Affaire C-425/13, *Commission européenne c. Conseil de l'Union européenne*, ECLI: EU: C: 2015: 174.

Affaire T-754/14, *Michael Efler c. Commission européenne*, 10 mai 2017, ECLI: EU: T: 2017: 323.

## **C- Comité judiciaire du conseil privé**

*Bonanza Creek Gold Mining Co c. Rex*, [1916] 1 A.C. 566.

*Canada (PG) c. Ontario (PG)*, [1937] A.C. 326, [1937] 1 D.L.R. 673.

*Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124.

*The Liquidators of the Maritime Bank of the Dominion of Canada v. The Receiver-General of the Province of New Brunswick*, [1892] A.C. 437.

## **D- Cour suprême du Canada**

*114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40.

*Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22.

*Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14.

*Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66.

*Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3

*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

*Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

*Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

## IV- DOCTRINE

### A- Monographies et ouvrages collectifs

BAKVIS H. et SKOGSTAD G. (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills, Oxford University Press, 2002.

BAKVIS H. et SKOGSTAD, G. (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 3e édition, Don Mills, Oxford University Press, 2012.

BROWN D.M. et SMITH M.G., *Canadian Federalism: Meeting Global Economic Challenges?*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1991.

BRUN H., TREMBLAY G. et BROUILLET E., *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2008.

BUNGENBERG M., REINISCH A. et TIETJE C. (dir.) *EU and Investment agreements: Open questions and remaining challenges*, Baden-Baden, Nomos, 2013.

CHAPNICK A. et KUKUCHA C. (dir.), *The Harper Era in Canadian Foreign Policy – Parliament, Politics, and Canada's Global Posture*, Vancouver, UBC Press, 2016.

CONSEIL CANADIEN DE DROIT INTERNATIONAL, *L'influence du droit international sur la pratique du droit au Canada*, La Haye, Kluwer Law International, 1999.

CYR H., *Canadian Federalism and Treaty Powers: Organic Constitutionalism at Work*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang Éditions scientifiques internationales, 2009.

DANDOY R., MATAGNE G. et VAN WYNSBERGHE C. (dir.) *Le fédéralisme belge. Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Louvain-la-Neuve, L'Harmattan Académia, 2013.

DEBLOCK C., LEBULLENGER J., PAQUIN S. (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015.

DOERN G.B.. TOMLIN B.W., *Faith & Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991.

FITZGERALD O.E. (dir.), *Règle de droit et mondialisation: Rapports entre le droit international et le droit interne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006.

FOURNIER B. (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2009.

GRAEFE P, SIMMONS J.M. et WHITE L.A. (dir.), *Overpromising and Underperforming: Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*, Toronto, University of Toronto Press, 2013.

GRILLER S., OBWEXER E. et VRANES E. (dir.), *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations*, New York, Oxford University Press, 2017.

GUNLICKS A., *The Länder and German federalism*, Manchester, Manchester University Press, 2003.

HOCKING B. (dir.), *Foreign Relations and Federal States*, London, Leceister University Press, 1993.

HOGG P., *Constitutional Law of Canada*, 2017 Student edition, Toronto, Thomson Reuters, 2017.

HOGG P., *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., Scarborough, Carswell, 1992.

HUBNER K. (dir.), *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*, Abingdon, Routledge, 2011.

KUKUCHA C.J., *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, UBC Press, 2008.

LAZER H., MEEKISON J. P. et TELFORD H., *Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004.

MAGNETTE P., *CETA. Quand l'Europe déraile*, Waterloo, Éditions Luc Pire, 2017.

MARTIN P., *Fédéralisme et relations internationales*, Ottawa, Éditions Roger Duhamel, Imprimeur de la Reine, 1968.

MBALLA, C.F. et MICHAUD, N. (dir.) *Nouvelle politique étrangère*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016.

MICHELMANN H. (dir.), *A Global Dialogue on Federalism. Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2007.

MICHELMANN H. et SOLDATOS P. (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, New York, Oxford University Press, 1990.

MORIN J-Y, RIGALDIES F. et TURP D., *Droit international public. Notes et documents*, Tome II : Documents d'intérêt canadien et québécois, 3<sup>e</sup> édition, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997.

PAQUIN S. (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005). Le prolongement externe des compétences internes*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006.

PELLETIER R. et TREMBLAY M. (dir.), *Le Parlementarisme canadien*, 5<sup>e</sup> éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 2013.

POIRIER J., SAUNDERS C. et KINCAID J. (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems, Comparative Structures and Dynamics*, Don Mills, Oxford University Press, 2015.

REUCHAMPS M. (dir.), *Minority Nations in Multinational Federations. A comparative study of Quebec and Wallonia*, Abingdon, Routledge, 2015.

ROCHER F. et SMITH M. (dir.), *New Trends in Canadian Federalism, Second edition*, Peterborough, Broadview Press, 2003.

SIMEON R. (éd.) *Confrontation et collaboration. Les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1979.

TRONE J., *Federal Constitutions and International Relations*, St Lucia, University of Queensland Press, 2001.

VAN ERT G., *Using International Law in Canadian Courts*, Toronto, Irwin Law, 2008.

## **B- Articles de revues et études d'ouvrages collectifs**

BEAULAC S., « The Myth of Jus Tractatus in La Belle Province: Quebec's Gérin-Lajoie Statement », (2012) 35 *Dalhousie Law Journal* 237.

Côté C.-E., « Le Canada et la capacité des entités infra-étatiques de conclure des traités », (2018) 23 *Série Canada et droit international : 150 ans d'histoire*, en ligne : <<https://www.cigionline.org/publications/le-canada-et-la-capacite-des-entites-infra-etatiques-de-conclure-des-traites>> (consulté le 18 novembre 2018).

CÔTÉ C.-E., « Pourquoi la Wallonie a-t-elle pu bloquer l'AECG? », *Le Devoir*, 29 octobre 2016, en ligne : <<http://www.ledevoir.com/international/europe/483371/pourquoi-la-wallonie-a-t-elle-pu-bloquer-l-aecg>> (consulté le 5 décembre 2017).

CYR H., « Autonomy, Subsidiarity, Solidarity: Foundations of Cooperative Federalism », (2014) 23 *Constitutional Forum* 20.

D'ERMAN V., « Comparative Intergovernmental Politics : CETA Negotiations between Canada and the EU », (2016) 4-3 *Politics and Governance* 90.

DEBLOCK C. et RIOUX M., « From economic dialogue to CETA. Canada's trade relations with the European Union », (2010) 66 *International Law Journal* 39.

GOTLIEB A.E., « Canadian Practice in International Law during 1967 as Reflected Mainly in Public Correspondence and Statements of the Department of External Affairs » (1968) 6 *Can YB Intl Law* 252.

HARRINGTON J., « Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law-Making : (Re)-Establishing a Role for Parliament », (2005) 50 *Revue de droit de McGill* 465.

HORNBY R., « From Laggard to Leader: How CETA Transforms Canada's Trade Agenda », C.D. Howe Institute, 21 mai 2014, en ligne: <[https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/other-research/pdf/verbatim\\_2014\\_hornby\\_0.pdf](https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/other-research/pdf/verbatim_2014_hornby_0.pdf)> (Consulté le 3 septembre 2017).

HÜBNER K., BALIK T. et DEMAN A-S., « CETA : the Making of the Comprehensive Economic and Trade Agreement Between Canada and the EU », *Notes de l'Ifri*, 2016, en ligne: <<http://khuebner.ca/whats-up/ceta---ifri.pdf>> (consulté le 26 janvier 2018).

HÜBNER K., DEMAN A-S et BALIK T., « EU and trade policy-making: the contentious case of CETA », (2017) 39-7 *Journal of European Integration* 843.

INGELAERE F., « The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions », (1994) 47 *Studia Diplomatica* 25.

JOHNSON P.M., MUZZI P. et BASTIEN V., « The Voice of Quebec in the CETA Negotiations », (2013) 68 *Intl J* 560.

KUKUCHA C.J., « Federalism and Liberalization: Evaluating the Impact of American and Canadian Sub-federal Governments on the Negotiation of International Trade Agreements », (2017) 22 *International Negotiation* 259.

KUKUCHA C.J., « Federalism matters: evaluating the impact of sub-federal governments in Canadian and American foreign trade policy », (2015) 21-3 *Canadian Foreign Policy Journal* 224.

KUKUCHA C.J., « Provincial/Territorial Governments and the Negotiation of International Trade Agreements » (2016) 10 *IRPP Insight* 1.

LAIRD I. et PETILLION F., « Comprehensive Economic and Trade Agreement, ISDS and the Belgian Veto: A Warning of Failure for Future Trade Agreements with the EU? » (2017) 12-4 *Global Trade and Customs Journal* 167.

LEQUESNE C. et PAQUIN S., « Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: a Case of Mutual Neglect », (2017) 22 *International Negotiation* 183.

MASSART-PIÉRARD F., « Politique des relations extérieures et identité politique », (1999) 30-4 *Études internationales* 701.

MORRISSETTE F., « Provincial Involvement in International Treaty Making: The European Union as a Possible Model » (2012) 37-2 *Queen's Law Journal* 577.



NAGELSCHMIDT M., « Les relations internationales des *Länder* allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », (1999) 30-4 *Études internationales* 679.

OMIUNU O., « The Evolving Role of Sub-national Actors in International Trade Interactions: A Comparative Analysis of Belgium and Canada », (2017) 6 *Global Journal of Comparative Law* 105.

OMIUNU O., « The Role of Sub-National Actor in International Economic Relations: Lessons from the Canada-European Union CETA », (2018) 48 (à paraître) *Netherlands Yearbook of International Law*, disponible en ligne : <<https://www.dora.dmu.ac.uk/handle/2086/14795>> (consulté le 2 janvier 2018).

ORFALI P., « AECG : Freeland revient au pays bredouille », *Le Devoir*, 22 octobre 2016, en ligne : <<http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/482891/accord-de-libre-echange-canada-ue-freeland-revient-au-pays-bredouille>> (consulté le 5 décembre 2017).

OUELLET R. et BEAUMIER G., « L'activité du Québec en matière de commerce international : de l'énonciation de la doctrine Gérin-Lajoie à la négociation de l'AECG », (2016) Hors-série *Revue québécoise de droit international* 67.

PANARA C., « In the Name of Cooperation: The External Relations of the German *Länder* and Their Participation in the EU Decision-Making », (2010) 6 *European Constitutional Law Review* 59.

PAQUIN S. et CHALOUX A. « La doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans et 1999 » (2016) Hors-série *Revue québécoise de droit international* 5.

PAQUIN S., « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared », (2010) 5 *The Hague Journal of Diplomacy* 173.

PAQUIN S., « Federalism and the Governance of International Trade Negotiations in Canada: Comparing CUSFTA with CETA » (2013) 68 *Intl J* 545.

PAQUIN S., « Le rôle des provinces dans les négociations commerciales: rupture dans la continuité ? », Groupe d'études sur les relations internationales du Québec, en ligne : <[http://www.geriq.com/docs/etudes/notes-recherche/geriq\\_note-recherche\\_2014-septembre.pdf](http://www.geriq.com/docs/etudes/notes-recherche/geriq_note-recherche_2014-septembre.pdf)> (consulté le 18 septembre 2016).

RAUSCHNING D., « The Authorities of the German Lander in Foreign Relations » (1989) 2 *Annuaire de la Haye de droit international* 131.

SENELLE R., « The Role of the Communities and the Regions in the Making of Belgian Foreign Policy », (1999) 5-4 *European Public Law* 601.

SIMEON R., « Combining the Agendas: Federalism and Democracy », *IIGR Democracy and Federalism Series*, 2005, en ligne:

<<http://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca.iigrwww/files/files/WorkingPapers/Interdependence/Simeon2005.pdf>> (consulté le 19 janvier 2018).

SUSZYCKA-JASCH M. et JASCH H-C, « The participation of the German *Länder* in Formulating German EU-Policy », (2009) 10-9 *German Law Journal* 1215.

TAILLON P. et DESCHÊNES A., « Une voie inexplorée de renouvellement du fédéralisme canadien : l'obligation constitutionnelle de négocier des changements constitutionnels », (2012) 53-3 *Les Cahiers de droit* 461.

TREW S., « Correcting the democratic deficit in the CETA negotiations: Civil society in the provinces, municipalities, and Europe » (2013) 68 *International Law Journal* 568.

TURP D., « L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : La nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie », (2016) Hors-série *Revue québécoise de droit international* 9.

VAN ERT G., « The Legal Character of Provincial Agreements with Foreign Governments », (2001) 42-4 *Les Cahiers de droit* 1093.

VAN DUZER A., « Could an Intergovernmental Agreement Increase the Credibility of Canadian Treaty Commitments in Areas within Provincial Jurisdiction ? » (2013) 68 *Intl J* 536.

VAN DUZER J.A. et MALLET M., « Compliance with Canada's Trade and Investment Treaty Obligations: Addressing the Gap Between Provincial Action and Federal Responsibility », (2016) 54 *Alberta Law Review* 89

VERELLEN T., « Federalism and Foreign Affairs in Canada and the European Union: The Search for Equal Autonomy » (2016) 5 *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 306.

WHITE E., « The Obstacles to Concluding the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement and Lessons for the Future », (2017) 12-5 *Global Trade and Customs Journal* 176.

