

Fédéralisme et négociations commerciales au Canada : l'ALE, l'AECG et le PTP comparés

Résumé

Selon la Constitution et la jurisprudence canadienne, le gouvernement fédéral possède les pleins pouvoirs en ce qui concerne la conclusion de traités et la responsabilité du commerce international. Malgré cette situation, les provinces sont des acteurs de plus en plus importants sur les questions commerciales. Cette situation s'explique par le fait que les négociations commerciales touchent de plus en plus aux champs de compétence des provinces et le gouvernement fédéral ne peut imposer ses traités aux provinces. Dans cet article, nous comparons la participation des provinces à trois négociations d'importance : l'ALE avec les États-Unis, l'AECG entre le Canada et l'Union européenne et le Partenariat transpacifique.

Federalism and Trade negotiation in Canada : CUSFTA, CETA ant TPP compared.

Abstract

According to the Canadian Constitution and jurisprudence, the federal government has full authority regarding the conclusion of treaties and the responsibility of international trade. Despite this, the provinces are increasingly important actors on trade issues. This can be explained by the fact that trade negotiations are affecting more and more provincial jurisdictions and the federal government can not impose its treaty on the provinces. In this article, we compare the three provincial participations in important trade negotiations: the FTA with the US, CETA between Canada and the European Union and the Trans-Pacific Partnership.

Mots clés

Négociations commerciales, fédéralisme, provinces canadiennes, ALE Canada-États-Unis, AECG, PTP

Keywords

Trade Negotiation, federalism, Canadian provinces, FTA Canada-USA, CETA, TPP

Selon plusieurs spécialistes, les provinces (et même les territoires canadiens) sont des acteurs de plus en plus importants dans les négociations commerciales du Canada (Kukucha 2016, 2013, 2008, 2005; Ouellet et Beaumier 2016; VanDuzer 2013; Fafard et Leblond 2013; Paquin, 2014, 2013, 2010, 2006). Bien que le gouvernement fédéral détienne, selon la Constitution, les pleins pouvoirs en ce qui concerne la conclusion de traités et qu'il assume la responsabilité exclusive du commerce international, Grace Skogstad est allée jusqu'à qualifier le processus de négociations commerciales de « *de facto shared jurisdiction* » (Skogstad, 2012 : 204).

Dans la pratique, les provinces ne sont pas inactives quant à la question des négociations commerciales. Environ 43 % des 733 ententes internationales qu'a conclues le gouvernement du Québec ont un lien, direct ou indirect, avec le commerce, car elles touchent à des thèmes tels que le développement économique, l'agriculture, la culture, les ressources naturelles, le travail ou encore les valeurs mobilières (Ouellet et Beaumier 2016 : 71). Parmi les ententes importantes, on note l'Accord intergouvernemental sur les marchés publics avec l'État de New York de 2001,

l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles de 2008 et l'Entente sur le marché du carbone avec l'État de la Californie en 2013. Ces trois ententes ont une incidence directe sur le commerce (Ouellet et Beaumier 2016 : 73).

Deux raisons expliquent l'état de fait. Premièrement, sur le plan constitutionnel, même si le gouvernement fédéral détient la responsabilité du commerce international et qu'il peut négocier dans les champs de compétence exclusifs des provinces, il n'a toutefois pas la capacité de contraindre les provinces à mettre en œuvre les traités commerciaux qu'il ratifie (Skogstad 2012 : 204; VanDuzer 2013; Kukucha 2013, 2008; Cyr 2009; Paquin 2013, 2010, 2006). Puisque les traités n'ont pas d'effet direct sur l'ordre juridique interne, ils doivent être mis en œuvre par une loi d'incorporation au palier compétent, fédéral ou provincial. Une intervention provinciale est ainsi incontournable. Deuxièmement, les traités commerciaux, notamment ceux de la « nouvelle génération », concernent de plus en plus les champs de compétence des provinces, que ce soit les marchés publics, la mobilité de la main-d'œuvre, les monopoles publics et les sociétés d'État, l'investissement ou encore le développement durable.

Les négociations avec l'Union européenne revêtent une importance toute particulière, car elles ont constitué un précédent de taille. En effet, pour la première fois dans l'histoire des négociations commerciales canadiennes, les provinces ont été représentées au sein de la délégation canadienne, et elles ont même directement participé à plusieurs sujets de négociation (Kukucha 2016, 2013; Paquin 2013; VanDuzer 2013, Fafard et Leblond 2013). Cela dit, même si le précédent est important, il ne constitue pas un changement de paradigme dans la gestion des négociations commerciales au Canada et il ne saurait indiquer comment devraient se dérouler les futures négociations. Le réel changement durable provient de l'institutionnalisation croissante des mécanismes intergouvernementaux en lien avec les négociations commerciales internationales. Un phénomène qui se répète dans d'autres domaines comme les droits de la personne ou encore l'éducation (Paquin 2006).

Dans cet article, nous expliquons pourquoi les provinces sont devenues des acteurs de plus en plus importants dans les négociations commerciales du Canada. Pour ce faire, nous examinons l'évolution de la conclusion de traités au Canada en général, car la problématique va au-delà des enjeux commerciaux. Dans une seconde partie, nous nous concentrons sur trois négociations commerciales, l'Accord de libre-échange avec les États-Unis (ALE), l'Accord économique et commercial global (AECG) et le Partenariat transpacifique (PTP). En conclusion, nous défendons la thèse selon laquelle l'influence croissante des provinces dans les négociations commerciales ne constitue pas un changement radical de la part du gouvernement canadien, mais plutôt une conséquence logique de l'évolution des négociations commerciales depuis les années 1970.

I – Le fédéralisme et les négociations internationales

Le processus de conclusion de traités au Canada, lorsqu'il touche aux champs de compétence des provinces, respecte deux étapes fondamentales qui ne sont pas nécessairement séquentielles : la conclusion d'un traité (c'est-à-dire la négociation, la signature et la ratification) et sa mise en œuvre. La première étape est un monopole de l'exécutif fédéral (monopole contesté

par le gouvernement de l'Ontario en 1936 et par le gouvernement du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie de 1965), alors que la seconde, c'est-à-dire l'adoption des mesures législatives nécessaires à l'implantation d'un traité, relève du législatif, que ce soit au palier fédéral ou provincial. Au Canada, il y a nécessité d'intervention législative au palier approprié afin d'incorporer les traités en droit interne (De Mestral et Fox-Decent 2008).

Pour ce qui est du palier fédéral, un décret émanant de l'exécutif (instrument de pleins pouvoirs qui désigne la ou les personnes investies du pouvoir de signature du traité au nom du Canada) est nécessaire avant la signature, et un second avant la ratification (décret préparé par le Cabinet, qui autorise le ministre des Affaires étrangères à signer un instrument de ratification ou d'adhésion). Dans le cas de certains traités multilatéraux cependant, le décret n'est nécessaire que pour la ratification. Après la signature, le traité est déposé au Parlement fédéral pour une période de 21 jours, sauf en cas d'urgence (article 6.2a de la Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement¹). Une fois ce délai écoulé, la législation de mise en œuvre au palier fédéral peut être adoptée. La ratification, qui est un acte exécutif, nécessite un second décret. La Direction du droit des traités publie le *Recueil des traités du Canada* qui propose la liste à jour des traités en vigueur au Canada.

En ce qui concerne la seconde étape, pour qu'un traité soit mis en œuvre, il doit normalement être inscrit en droit interne par une loi d'incorporation au palier compétent (Barnett 2012; Scherrer 2000). Si le droit national est compatible avec le traité, il n'y a pas lieu de légiférer. C'est d'ailleurs souvent le cas, car les provinces et le fédéral sont fréquemment à l'avant-garde ou ont déjà promulgué des lois plus sévères que certains standards internationaux. Dans le cas contraire, c'est-à-dire quand le droit interne est incompatible avec le traité, une loi de mise en œuvre est nécessaire. Celle-ci peut prendre diverses formes, allant du texte législatif qui donne force de loi au traité et qui y est annexé, jusqu'à une loi qui reprend plus ou moins fidèlement les dispositions du traité. De Mestral et Fox-Decent ont dénombré plus de 13 façons différentes d'intégrer les traités en droit interne au palier fédéral (De Mestral et Fox-Decent 2008 : 617-622). Au Canada, un traité ne s'applique pas automatiquement au-dessus des lois existantes. Les juges se basent sur les lois canadiennes et non sur les traités pour rendre leurs jugements, même si certains jugements font référence aux traités examinés. L'enjeu au Canada est fondamental puisque « *roughly 40 per cent of federal statutes implement international rules in whole or in part* » (De Mestral et Fox-Decent 2008 : 578).

Dans le cas d'un traité visant les champs de compétence du Québec (le cas du Québec diffère de celui des autres provinces où les procédures sont plus simples, un décret de l'exécutif suffit généralement), le Parlement du Québec doit approuver le traité avant que le gouvernement donne son assentiment. Cette étape n'est pas nécessaire au palier fédéral et dans les autres provinces. Ainsi, le Parlement québécois est le seul au Canada à intervenir dans l'approbation des traités.

La Loi sur le ministère des Relations internationales fait intervenir, depuis 2002, le législatif dans le processus d'approbation des engagements internationaux importants du gouvernement du Québec. Lorsqu'un engagement international est qualifié « d'important », c'est-

¹ Voir : Canada. Affaires mondiales, *Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement*, <http://www.treaty-accord.gc.ca/procedures.aspx?lang=fra>.

à-dire qu'il nécessite pour sa mise en œuvre l'adoption d'une loi, la création d'un règlement, l'imposition d'une taxe ou l'acceptation d'une obligation financière pour le gouvernement ou encore qu'il concerne les droits de la personne ou le commerce international, le Parlement doit l'approuver (LeDuc, 2009 : 550-551). Depuis 2002, Daniel Turp (2016) a recensé 27 traités conclus par le gouvernement fédéral et considérés comme importants, traités qui ont par conséquent été déposés pour approbation par l'Assemblée nationale du Québec. Ainsi, l'État québécois va plus loin que le Canada, puisque le Parlement fédéral n'a pas à approuver un traité, bien qu'il doive, comme le Québec, adopter une loi de mise en œuvre.

Au Québec, il y a dépôt du traité avec notes explicatives sur les effets de celui-ci par le ministre des Relations internationales à l'Assemblée nationale. Le ministre peut présenter une motion pour approbation ou rejet (on compte deux précédents de rejet), et le débat doit durer deux heures. En cas d'urgence, le gouvernement peut « ratifier », selon les mots du gouvernement du Québec, une entente ou approuver un traité avant son dépôt à l'Assemblée nationale (LeDuc, 2009 : 550-551). Il existe des précédents comme le cas de l'Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le Canada et les États-Unis (Turp 2016 : 23).

Il est à noter que les débats et le vote au Parlement interviennent après la signature du Canada. Les parlementaires du Québec ont donc peu de moyens pour influencer le contenu de l'engagement puisqu'ils ne peuvent que l'adopter ou le rejeter (Turp 2016 : 24-25). Cela dit, rien n'empêche les députés d'envoyer des signaux sur l'humeur des parlementaires pendant les négociations. Lors des négociations portant sur l'AECG, les parlementaires ont invité à une commission parlementaire le négociateur en chef pour le Québec, Pierre Marc Johnson. Par ce mécanisme, les inquiétudes des parlementaires ont pu être soulevées. Dans la grande majorité des cas cependant, l'approbation a été donnée par un vote unanime.

Dans l'éventualité où le Parlement québécois refuserait de donner son approbation, l'exécutif pourrait soutenir qu'il y a urgence et adopter un décret. Il serait cependant difficile d'adopter une loi de mise en œuvre dans ce contexte. Ainsi, contrairement au cas wallon qui a pu bloquer pendant un certain temps la signature de l'AECG, le Québec n'a pas cette capacité. Il peut simplement refuser de mettre en œuvre son traité dans ses champs de compétence. Cette situation est incongrue puisque c'est le fédéral qui devrait défendre la position du gouvernement du Québec en cas de dénonciation. Comme l'écrivent Richard Ouellet et Guillaume Beaumier :

[...] dans l'éventualité où le Québec déciderait de ne pas approuver et, par le fait même, de ne pas respecter un accord international ratifié par le Canada, c'est le gouvernement fédéral qui devrait se défendre devant un groupe spécial ou l'Organe d'appel de [l'Organisation mondiale du commerce (OMC)], un tribunal arbitral ou toute autre Cour internationale compétente pour juger de la question. Une telle possibilité n'est pas que théorique puisque le Canada a déjà dû défendre plusieurs mesures de différentes provinces. Par exemple, de 2010 à 2013, le Canada a dû défendre le Green Energy Program de l'Ontario devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC après le dépôt d'une plainte par le Japon et l'Union européenne⁴⁷. De même, il n'est pas rare qu'un investisseur attaque une mesure provinciale. Dans un passé récent, des investisseurs de l'ALENA ont déposé deux plaintes pour des mesures adoptées par l'Ontario et le

Québec⁴⁸. Ces plaintes portaient plus spécifiquement sur le Green Energy Program de l'Ontario qui avait déjà été contesté avec succès à l'OMC et sur le moratoire imposé par le Québec sur l'exploitation des gaz de schiste. (Ouellet et Beaumier, 2016 : 76)

Il existe des précédents où le Canada a dû dédommager des compagnies en raison de mesures adoptées par des provinces. Par exemple, en raison de mesures prises par Terre-Neuve-et-Labrador, le gouvernement du Canada a versé à la compagnie AbitibiBowater 130 millions de dollars canadiens (Lévesque 2015). À la suite de cet incident, le premier ministre du Canada a demandé au ministère des Affaires étrangères du Canada de trouver un mécanisme pour que les provinces soient responsables de leurs actes (Côté 2015). Une majorité de provinces s'opposent à cette idée même si le gouvernement du Québec y est favorable.

Cette situation a créé de nombreux problèmes. Selon De Mestral et Fox-Decent : « *From the federal perspective there are many frustrations and pitfalls. The federal government can commit Canada to a treaty, but it cannot guarantee that the treaty will be properly implemented if the subject matter falls within provincial jurisdiction. This fact can be a serious impediment to the rapid consolidation of a treaty relationship with other states* » (De Mestral et Fox-Decent 2008 : 644). Compte tenu de ces difficultés, le gouvernement fédéral se doit d'être prudent lorsqu'il engage le Canada sur la scène internationale, car il risque d'être dénoncé. Afin d'éviter une telle situation, il a historiquement adopté diverses stratégies. La première est de limiter les négociations internationales à ses seuls champs de compétence. Lors des négociations de l'Accord de libre-échange entre le Canada et la Colombie et celui avec le Pérou, le gouvernement du Canada a exclu de ces traités toutes les mesures provinciales qui ont précédé à la conclusion de l'accord dans le secteur des services et de l'investissement (VanDuzer 2013). Une autre stratégie vise à utiliser les clauses fédérales afin de limiter la portée des traités internationaux, et une dernière consiste à créer des mécanismes intergouvernementaux sur les négociations commerciales afin que les provinces collaborent au processus de négociation.

A – Les clauses fédérales

Puisque le gouvernement du Canada n'a pas le pouvoir d'imposer les traités qu'il ratifie quand ces derniers visent des champs de compétence des provinces, il a été contraint de recourir à différents mécanismes pour éviter d'être dénoncé. Le fédéralisme et les droits des provinces en matière de relations internationales ont une portée importante sur la conclusion de traités au Canada. Le problème canadien est encore plus flagrant lorsqu'il est question de la participation du Canada aux travaux des organisations internationales qui touchent à des domaines qui sont du ressort des provinces, comme l'UNESCO, l'Organisation mondiale de la Santé ou encore l'Organisation internationale du Travail (Patry 2003 : 6; Paquin 2006).

Afin d'éviter les problèmes, le gouvernement fédéral utilisera une autre stratégie : il soutiendra l'ensemble de la démarche pour en arriver à la conclusion d'une convention ou d'un traité dans une organisation internationale, mais imposera l'ajout d'une clause fédérale dans le traité final. La clause fédérale (parfois désignée clause Canada) assujettit aux impératifs constitutionnels la mise en œuvre du traité et confirme que le gouvernement fédéral ne peut respecter le traité que dans la limite de ses compétences constitutionnelles. La première clause fédérale de l'Organisation internationale du Travail de 1946 stipule que : « Dans le cas d'un État

fédéral dont le pouvoir d'adhérer à une convention relative aux problèmes du travail est soumis à certaines limitations, le gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel ces limitations s'appliquent comme une simple recommandation » (cité dans Dehousse 1991 : 187). Les clauses fédérales sont également utilisées dans les traités bilatéraux du Canada. L'accord sur la double imposition entre le Canada et l'Australie de 1957, par exemple, contient une clause fédérale.

Or les clauses fédérales se révèlent rapidement inacceptables pour les pays avec qui le Canada s'engage. En effet, lorsque le Canada ratifie une convention avec des États unitaires comme la France, ceux-ci sont tenus de respecter l'intégralité du traité, alors que le gouvernement fédéral canadien ne peut assurer le respect du traité que dans ses champs de compétence. Les clauses fédérales sont inadmissibles pour les pays unitaires, car cette formulation n'a aucun caractère contraignant et on n'évoque même pas l'obligation de moyen. De plus, dans certains cas, des pays fédéraux utilisaient des clauses fédérales, notamment aux États-Unis, même s'ils avaient la capacité constitutionnelle d'imposer leur traité aux États fédérés. Cette clause est ainsi contestée et certains auteurs vont jusqu'à avancer, dans les années 1970, que les clauses fédérales sont « une idée dont la vogue est passée » (Patry 2003 : 33).

Dans la pratique cependant, il est difficile de ne pas y recourir, car les limitations de pays comme le Canada sont bien réelles. Sans clause fédérale, le Canada risque la marginalisation, puisqu'il ne pourra participer aux activités des organisations internationales qui œuvrent dans les champs de compétence des provinces. La clause fédérale demeurera et évoluera de deux manières : la première veut qu'on limite la portée d'une convention internationale à certaines provinces, tandis que la seconde oblige le gouvernement fédéral à prendre des mesures raisonnables afin de faire respecter l'accord par les provinces. Les clauses fédérales commenceront à imposer certaines obligations au gouvernement fédéral.

Un exemple de la première évolution provient de la Conférence de La Haye de droit international privé, organisation internationale. Dans le cadre des conventions adoptées par la Conférence, le gouvernement canadien a soutenu une disposition qui autorise les États fédéraux à limiter la portée territoriale de leur ratification. Le gouvernement fédéral pouvait ainsi limiter la portée de l'accord à quelques provinces seulement. L'intérêt de cette pratique est qu'elle contourne la règle de l'unanimité. Lors de la ratification par le gouvernement fédéral de son accession à la Convention portant loi uniforme sur la forme d'un testament international de 1973, il a indiqué que cette convention ne s'appliquait qu'au Manitoba et à Terre-Neuve-et-Labrador. Quelques mois plus tard, la portée de la Convention a été étendue à l'Ontario et à l'Alberta. Autre exemple, en 1980 le gouvernement fédéral a appuyé la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. Lors de la ratification de la Convention en 1983, elle ne s'appliquait qu'à quatre provinces. Elle s'est par la suite étendue progressivement à d'autres provinces pour être aujourd'hui en vigueur dans tout le pays².

La seconde évolution de la clause fédérale découle de traités comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ou, plus récemment, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Selon l'article XXIV : 12 (13) du texte du GATT : « Chaque Membre est

² La Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants a une clause fédérale aux articles 40 et 41.

pleinement responsable au titre du GATT de 1994 de l'observation de toutes les dispositions du GATT de 1994 et prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements et administrations régionaux et locaux observent lesdites dispositions. » Cette clause oblige les pays signataires à adopter des « mesures raisonnables » pour faire en sorte que les gouvernements régionaux et locaux appliquent le traité du GATT de 1994. La nature des obligations du gouvernement fédéral du Canada vis-à-vis des provinces a été explicitée par l'Organe de règlement des différends de l'organisation. Dans l'affaire *Canada – Importation, distribution et vente de certaines boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, les États-Unis ont argumenté que le gouvernement du Canada pouvait contraindre les provinces canadiennes à adopter les réglementations du GATT. Les provinces contrevenaient effectivement à certains engagements pris par le Canada. Le jugement du Groupe spécial du GATT n'a pas défini ce que signifie pour le gouvernement fédéral prendre des « mesures raisonnables », mais il a jugé que le gouvernement canadien devait pouvoir démontrer « qu'il avait fait des efforts sérieux, persistants et convaincants³ ». En somme, les experts du GATT, et aujourd'hui de l'OMC, reconnaissent que le gouvernement fédéral n'a pas la capacité constitutionnelle d'imposer ses traités aux provinces. Cette réserve est inscrite dans le texte de l'article 105 de l'ALENA sur l'étendue des obligations. À l'instar de l'article XXIV : 12 (13) du texte du GATT, cet article précise : « Les Parties feront en sorte que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner effet aux dispositions du présent accord, notamment, sauf disposition contraire, en ce qui concerne leur observation par les gouvernements des États et des provinces⁴. »

Conscient de ses limites, le gouvernement fédéral a également mis sur pied, depuis les années 1970 et 1980, plusieurs mécanismes de consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces, dont ce qu'on nomme aujourd'hui les forums C-Commerce (Kukucha 2016; Turp 2009; Paquin 2006).

II – La négociation et les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux

En théorie, au Canada, une négociation commerciale typique est dirigée par le gouvernement fédéral, même lorsqu'elle porte sur un champ de compétence exclusif des provinces. Par contre, il existe de nombreux précédents où les provinces ont participé aux discussions, notamment le gouvernement du Québec. Dans presque chaque cas, des négociations intergouvernementales entre hauts fonctionnaires et parfois entre ministres auront lieu. En résumé, selon Armand de Mestral et Evan Fox-Decent : « [...] *the policy-formation process relating to treaty negotiation is entirely in the hands of the federal public service, subject to political direction from the federal cabinet and other elected members of the federal government. In formal terms, provincial, territorial, and First Nations governments are not part of this process. They can be invited to participate, but the invitation is entirely subject to the discretion of the federal government and public service* » (De Mestral et Fox-Decent 2008 : 592).

³ Voir : Organisation mondiale du commerce, *Rapport du Groupe spécial adopté le 18 février 1992 (DS17/R - 39S/28)*, https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/91alcoho.pdf.

⁴ Voir : Canada. Affaires mondiales, *Texte de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)*, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/text-texte/01.aspx?lang=fra>.

Les transformations des clauses fédérales ont forcé le gouvernement fédéral à consulter les provinces lorsque les traités internationaux touchaient leurs champs de compétence. Conscient de ses limites, le gouvernement fédéral a mis sur pied des mécanismes de consultation des provinces (Zeigel 1988; Turp 2002; Paquin 2006).

Au Canada, il n'existe pas d'accord-cadre global portant sur les consultations entre le fédéral et les provinces en lien avec les négociations internationales, et on note très peu d'uniformité dans les approches (VanDuzer 2013; Paquin 2006; De Mestral 2005). Les accords en matière d'éducation, de droit international privé ou encore de droits de la personne sont plus institutionnalisés que ceux visant l'environnement ou les négociations commerciales, mais dans l'ensemble, ces mécanismes ne concernent pas l'ensemble des traités internationaux qui relèvent des champs de compétence des provinces. Il s'agit plutôt d'ententes fédérales-provinciales sectorielles. Autrement dit, les mécanismes ne couvrent pas l'ensemble des négociations internationales qui touchent les domaines de compétence des provinces. De plus, ils sont faiblement institutionnalisés, peu contraignants pour le gouvernement fédéral et ils laissent une trop grande place à l'arbitraire fédéral. Comme le soulignait déjà Renaud Dehousse en 1991 : « De façon générale [à Ottawa] on tend à minimiser l'importance du processus de consultation en le présentant comme une initiative dictée par des considérations pratiques plutôt que par des exigences juridiques » (Dehousse 1991 : 136-137). Par ailleurs, ces mécanismes n'incluent pratiquement jamais une participation provinciale aux négociations comme telles, et plusieurs représentants provinciaux se plaignent régulièrement de la difficulté d'accès à l'information.

Selon le gouvernement canadien, la ratification d'un traité international est une question qui concerne strictement l'exécutif fédéral. Celui-ci peut engager le Canada sur la scène internationale sans aucune forme de consentement des provinces, même si le traité nécessite des changements substantiels dans les lois et règlements à tous les paliers. Afin d'éviter des objections prévisibles, certains auteurs affirment que le gouvernement fédéral ne ratifie pas de traités internationaux qui requièrent des modifications législatives par les provinces avant que les modifications législatives n'aient été approuvées par ces dernières. Ainsi, selon De Mestral et Fox-Decent : « *Generally, the federal government will not ratify a treaty until it is confident that Canada's domestic law is consistent with the treaty and that there are sufficient legal powers in place to comply with its obligations. If legislation is necessary, it is usually passed before the treaty is ratified. The same considerations apply when a treaty relates to matters falling within both federal and provincial jurisdiction, and a fortiori when the treaty relates to matters exclusively within provincial jurisdiction* » (De Mestral et Fox-Decent 2008 : 624).

Dans les faits, lorsque l'on examine dans le détail les étapes menant à la conclusion d'un traité, on constate que le processus peut être relativement long et qu'il n'est souvent pas complété avant que le Canada le ratifie (Turp 2016; Paquin 2010). Prenons à titre d'exemple les deux accords parallèles de l'ALENA. Ces accords portent d'une part sur le travail, domaine qui relève exclusivement des provinces, et d'autre part sur l'environnement, un champ de compétence partagé. La plupart des provinces ont souhaité une participation aux négociations de ces accords parallèles, alors que le gouvernement fédéral a voulu agir seul. Au final, le gouvernement du Canada a inclus une clause spécifique dans les accords parallèles qui permet aux provinces de se retirer des accords (Kukucha 2003). Seulement trois provinces ont signé l'accord sur l'environnement : l'Alberta en 1995, le Québec en 1996 et le Manitoba en 1997 (Gouvernement du Canada, 2002). En ce qui concerne l'accord sur le travail, il n'a été signé que par quatre

provinces : l'Alberta en 1995, le Québec et le Manitoba en 1996 et l'Île-du-Prince-Édouard en 1998⁵.

Les accords parallèles ne sont pas des exceptions à la règle. En se penchant sur l'Accord de libre-échange Canada-Costa Rica, on constate que le Canada a signé le traité le 23 avril 2001, que la loi de mise en œuvre a été adoptée le 20 septembre 2001 et que l'Accord a reçu la sanction royale le 18 décembre 2001. L'Assemblée nationale du Québec n'a pourtant approuvé le traité que le 2 juin 2004, soit après l'entrée en effet du traité le 1^{er} novembre 2002⁶! S'agissant de l'Accord de libre-échange Canada-Chili, la situation est la même. Le gouvernement canadien a signé l'Accord le 5 décembre 1996 et la loi de mise en œuvre a été adoptée à la Chambre des communes le 5 juillet 1997. Le traité n'a été approuvé que le 3 juin 2004, soit sept ans après son entrée en vigueur⁷. Cette situation n'est pas seulement le fait des accords commerciaux (voir le tableau récapitulatif dans Turp 2016).

III – La conclusion de traités et la pratique des négociations commerciales

Après la Seconde Guerre mondiale, la politique commerciale du Canada est essentiellement structurée par sa participation aux négociations du GATT. Avant les années 1970, les négociations portent fondamentalement sur des sujets qui relèvent exclusivement du fédéral, notamment sur la diminution des tarifs douaniers (Kukucha, 2016 : 2). Avec le Kennedy Round (1964-1967), mais plus clairement encore avec le Tokyo Round (1973-1979), les négociations commerciales multilatérales commencent à avoir de plus en plus d'effets dans les champs de compétence des provinces, puisqu'elles portent notamment sur les barrières non tarifaires. C'est dans ce contexte que le gouvernement canadien introduit des mécanismes consultatifs sur les initiatives fédérales qui concernent le commerce international. Puisque les cycles suivants impliquent également les champs de compétence des provinces, les mécanismes de consultation sont maintenus (Whinham 1978-1979). Avec les négociations de l'Uruguay Round par exemple, les discussions du GATT abordent des questions telles que les subventions, le dumping, les mesures phytosanitaires, mais également l'agriculture, la propriété intellectuelle et les services.

Au départ, les consultations fédérales-provinciales sur les négociations commerciales du Canada au sein du GATT avaient lieu au sein du Comité canadien sur les tarifs et le commerce. Quelques années plus tard, cette institution est remplacée par le Coordonnateur canadien des négociations commerciales (Kukucha, 2016). Dans cette phase des négociations, la préoccupation d'Ottawa porte essentiellement sur la mise en œuvre du GATT dans les champs de compétence des provinces. En effet, dans les années 1980, la Communauté européenne et les États-Unis s'étaient opposés aux pratiques de vente et de distribution d'alcool, notamment de la bière du gouvernement de l'Ontario.

Ces consultations gagnent en importance, car les négociations internationales portent de

⁵ Voir : http://www.rhdcc-hrsdc.gc.ca/eng/lp/spila/ialc/nao/03signatories_canadian_intergovernmental_agreement.shtml.

⁶ Voir : CANADA. AFFAIRES MONDIALES, *Accord de libre-échange Canada-Costa Rica*, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/costarica/index.aspx?lang=fra>.

⁷ Voir : CANADA. AFFAIRES MONDIALES, *Accord de libre-échange Canada-Chili*, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/index.aspx?lang=fra>.

façon croissante sur les politiques internes, dont les subventions aux entreprises ou les réglementations provinciales ou locales, qui ont pour effet de créer des distorsions ou d'obstruer le commerce international. Les politiques sur le prix des ressources naturelles et sur l'appui à l'agriculture ne sont que deux exemples parmi d'autres de questions touchant les compétences constitutionnelles des provinces qui commencent à être traitées lors de conférences internationales à caractère économique. À partir de 1980, cette façon de procéder est institutionnalisée avec la mise sur pied de consultations fédérales-provinciales périodiques sur la politique commerciale (Whinham 1978-1979 : 64-89).

IV – L'Accord de libre-échange canado-américain

Lors des négociations de l'Accord de libre-échange canado-américain dans les années 1980 et de l'ALENA au début des années 1990, les provinces participent activement aux débats sur les répercussions que pourraient avoir ces ententes sur leurs économies et champs de compétence respectifs. L'Accord de libre-échange avec les États-Unis et ensuite l'ALENA incluent des sujets d'importance pour les provinces comme les règles d'origine, les standards techniques, l'énergie, les services financiers ou la certification.

Lorsque le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney a entamé les discussions sur le libre-échange en 1985, les provinces n'ont pas été formellement consultées à l'étape de la définition du mandat, ni même pour la sélection du négociateur en chef ou des chefs de table. Les provinces ont toutefois pu faire connaître leurs positions, non seulement par l'entremise de la conférence des premiers ministres, mais aussi en envoyant des représentants au Comité préparatoire aux négociations commerciales mis sur pied par le négociateur en chef pour le Canada. Pendant les négociations de l'Accord, les premiers ministres provinciaux ont rencontré le premier ministre du Canada, Brian Mulroney, 14 fois en 18 mois lors de rencontres fédérales-provinciales (Doern et Tomlin 1991 : 126-151).

Afin de faire connaître leurs positions et d'accroître leur influence, le Québec et l'Ontario ont retenu les services de conseillers ayant de l'expérience dans ce type d'exercice. Le gouvernement de l'Ontario a embauché Bob Latimer, ancien fonctionnaire fédéral du ministère des Relations extérieures et du ministère du Commerce extérieur, tandis que le Québec a recruté Jake Warren, ancien négociateur canadien du Tokyo Round (Hart *et al.* 1994 : 139). Or, lorsque les premiers ministres provinciaux ont voulu s'inviter à la table de négociation entre le Canada et les États-Unis, le gouvernement Mulroney s'y est opposé.

Un mécanisme intergouvernemental, le Comité sur les négociations commerciales, a été institué pour gérer les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral lors de cette importante négociation. Les dix provinces étaient représentées au sein de ce comité. Le gouvernement canadien a aussi mis sur pied des comités de consultation avec les provinces sur des questions précises. Il a par la suite systématisé les rencontres avec les provinces pour solliciter des avis techniques et élaborer des argumentaires de négociation.

Dans le cas de l'ALENA, un autre forum a été créé : le Comité pour les négociations commerciales nord-américaines. Dans le cadre de ce forum, les provinces pouvaient consulter les documents de négociation et de l'information sur des questions plus spécifiques (Abelson et Lusztig 1996 : 681-698).

Ces pratiques de négociations intergouvernementales se pérenniseront sous le nom du Comité c-commerce (C-Trade meeting). Ce comité réunit chaque trimestre des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux afin qu'ils puissent échanger des renseignements et définir la position canadienne sur un ensemble de questions relatives à la politique commerciale, ce qui inclut les négociations.

Dans les négociations sur les accords parallèles de l'ALENA, qui ont été imposées par le gouvernement américain après l'élection de Bill Clinton, sur l'environnement et le travail, enjeux de compétence provinciale, la participation des provinces s'accroît. Les provinces reçoivent ainsi les positionnements stratégiques provenant des Mexicains et des Américains. Elles ont également participé à la rédaction des positions canadiennes. Les représentants provinciaux ont été invités à une rencontre à Washington en août 1993 pour la phase finale de la négociation. Au final, six provinces, dont le Québec et l'Alberta, ont eu des représentants pour l'ensemble de la période (Kukucha 2016, 2008 : 182-184).

V – L'Accord économique et commercial global

En mai 2009, l'Union européenne et le gouvernement canadien ont annoncé le lancement de négociations commerciales en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange de nouvelle génération, et ils ont précisé, pour la première fois de l'histoire canadienne, que les provinces seraient représentées au sein de l'équipe de négociation (Kukucha 2013; VanDuzer 2013).

Dans le cas particulier de l'AECG, la participation des provinces aux négociations commerciales découle d'une exigence de l'Union européenne qui en a fait une condition pour lancer les négociations. En s'appuyant sur les échecs de négociations passées, l'Union européenne a jugé que des représentants des provinces devaient être présents pour que les négociations aient des chances de succès. Cela s'explique notamment par l'intérêt de l'Union européenne pour les marchés publics canadiens, domaine de compétence provinciale.

Comparativement aux négociations précédentes portant sur la libéralisation des échanges, notamment celles avec les États-Unis, les provinces ont vu leur rôle s'accroître, et ce, pratiquement à toutes les étapes de la négociation. Bien qu'elles n'aient pas été consultées lors du processus de sélection du négociateur en chef, Steve Verheul, elles l'ont été aux étapes cruciales de la rédaction du rapport conjoint et lors de la formulation du mandat de négociation. Au cours de l'exercice de paramétrage, les provinces ont aussi été consultées au sujet des questions liées à leurs champs de compétence. De plus, pendant l'ensemble de la négociation, elles ont eu accès aux documents de négociation et ont été très largement consultées. Le Québec, par exemple, a présenté plus de 150 notes de positionnement stratégique⁸. En outre, plus « de 275 rencontres réunissant les négociateurs fédéraux et leurs homologues provinciaux-territoriaux, de nombreuses rencontres regroupant les provinces et territoires ayant des intérêts communs et des rencontres bilatérales à huis clos entre une province ou un territoire et des négociateurs fédéraux » ont eu lieu (Johnson, Muzzi et Bastien 2015 : 30).

⁸ Entrevue anonyme, juin 2014.

Les provinces n'ont toutefois pas eu accès à tous les sujets de négociation (voir tableau 1). Elles ont ainsi participé activement aux discussions portant sur les obstacles techniques au commerce, la coopération règlementaire, l'investissement, y compris le mécanisme de règlement des différends entre État et investisseurs, les échanges transfrontaliers de services, la reconnaissance mutuelle de la qualification professionnelle, les marchés publics, les monopoles publics et les sociétés d'État, le développement durable (travail et environnement), le vin et les spiritueux et la coopération (matière première et innovation et recherche en science et technologie). Elles ont cependant été largement exclues des discussions liées à l'agriculture, aux procédures douanières et à la facilitation du commerce (règle d'origine et procédure d'origine), aux mesures phytosanitaires, aux recours commerciaux, aux subventions, aux questions liées au transport maritime et aux entrées temporaires, aux services financiers, aux télécommunications, au commerce électronique, à la propriété intellectuelle (appellations géographiques et brevets), aux politiques de compétition et aux questions institutionnelles, et à la coopération bilatérale sur les biotechnologies (Paquin 2013).

Tableau 1 : Répartition des sujets de négociation entre le fédéral et les provinces dans l'AECG

Fédéral	Provinces
Commerce des biens (agricoles et non agricoles)	Commerce des services
Mesures phytosanitaires	Obstacles techniques au commerce
Procédures douanières et facilitation du commerce	Mobilité de la main-d'œuvre
Propriété intellectuelle et appellations géographiques	Investissement et mécanisme de règlement des différends
Dispositions institutionnelles	Marchés publics
	Politiques de concurrence et sociétés d'État
	Coopération et collaboration (développement durable, environnement, travail, recherche et innovation)

Cette répartition des sujets de négociation soulève certains questionnements, car les provinces ont été exclues de sujets pour lesquels elles possèdent une partie de la compétence constitutionnelle, que ce soit l'agriculture ou les services financiers (la réglementation des valeurs mobilières), ou des intérêts importants (propriété intellectuelle). De plus, certains enjeux, comme la diversité des expressions culturelles, ne font pas l'objet d'un sujet formel des négociations, mais sont discutés tout de même lors des négociations et ils sont d'un intérêt particulier pour le Québec, par exemple.

Pendant les négociations, les représentants des provinces étaient assis dans la salle avec les négociateurs canadiens. Cette situation a parfois causé des situations cocasses, car l'Europe n'était représentée par deux ou trois personnes, alors que la délégation canadienne en comptait entre 20 et 30. Lors du déroulement pratique des négociations, les provinces ne pouvaient

intervenir directement, mais elles pouvaient transmettre des notes aux négociateurs. Il leur était également possible de réclamer un arrêt des négociations pour que les négociateurs canadiens en viennent à élaborer une position satisfaisante pour tous. Cette participation était limitée aux sessions de négociations formelles. Les représentants provinciaux ne pouvaient prendre la parole que si un représentant fédéral leur demandait. De plus, lors des arbitrages finaux, les représentants des provinces n'ont pas été consultés.

De plus, dans le cadre de ces négociations, les représentants des provinces entretenaient des relations informelles non seulement avec les négociateurs canadiens, mais également avec les négociateurs européens. Le négociateur en chef du gouvernement du Québec, Pierre Marc Johnson, par exemple, a eu plusieurs rencontres bilatérales, plus de 12, avec le négociateur en chef européen, Mauro Petriccione (Johnson, Muzzi et Bastien, 2015 : 30). En janvier 2010, lors d'une séance de négociation à Bruxelles, la délégation canadienne comptait 50 personnes, dont 28 représentants provenant de toutes les provinces canadiennes.

Pendant l'exercice, le négociateur en chef pour le Canada, Steve Verheul, a reconnu à plusieurs reprises l'apport inestimable des provinces, notamment celui du Québec. Le Québec a effectivement influencé considérablement les questions de certification, de mobilité de la main-d'œuvre et de reconnaissance de la diversité des expressions culturelles. Ainsi, le rôle des provinces est de plus en plus important, et ces dernières ont même, de l'avis de négociateurs européens, eu un rôle déterminant dans le succès de ces négociations⁹. Sans engagement clair des plus importantes provinces, les chances de succès de cet accord auraient été très faibles.

Le rôle plus important des provinces, du Québec en particulier, a d'ailleurs été reconnu et encouragé par le gouvernement fédéral de Justin Trudeau. Le premier ministre du Québec a même été invité à se rendre en Belgique lors de la séance protocolaire de signature de l'accord. Le gouvernement du Canada s'est également coordonné avec Pierre Marc Johnson afin de convaincre des députés français et wallons de ne pas bloquer le processus. Pierre Marc Johnson a rencontré des députés qui étaient contre l'accord, au Québec ou à l'étranger, pour continuer les discussions pour la mise en œuvre. Aucune autre province ne joue ce rôle ou ne fait des efforts relativement à la mise en œuvre de l'AECG. Pierre Marc Johnson a assuré un suivi des négociations, rapportant ses progrès tant au niveau provincial que fédéral. Il a également produit des notes de positionnement stratégique qui ont été diffusées au sein du gouvernement canadien.

VI – Le Partenariat transpacifique

Les négociations liées au PTP se sont déroulées différemment. Le Canada ne s'est joint aux négociations qu'en 2012, soit près de quatre ans après le début des discussions. Ceci étant dit, le cas n'est pas unique : les négociations ont débuté à cinq pays en 2008 pour se terminer à 12 en 2015.

Pour cette raison, l'exercice de paramétrage (*scoping exercise*), mais surtout la rédaction du mandat de négociation, s'est effectué dans un contexte bien différent. Contrairement à la situation qui prévalait dans le cas de l'AECG, la question de la participation des provinces aux négociations comme telles n'a jamais été posée par les pays qui participaient déjà au PTP. En effet, le Canada s'est joint à l'accord dans une optique défensive, pour s'assurer qu'un tel accord

⁹ Entrevue à Bruxelles, janvier 2011.

n'était pas fait sans le Canada, plutôt que dans un rôle offensif comme cela avait été le cas tant pour l'ALENA que pour l'AECG.

Ainsi, lorsque l'on compare les négociations de l'ALE canado-américain à l'AECG et au PTP, on note bon nombre de similarités entre les négociations de l'ALE et du PTP (voir tableau 2). L'AECG représente un cas d'espèce. Selon un représentant du gouvernement du Québec proche du dossier, le modèle d'intervention et de participation active des provinces n'a aucunement été reproduit pour le PTP et n'a pas vocation à l'être à l'avenir¹⁰.

Tableau 2 : Tableau synthétique du rôle des provinces dans les négociations commerciales

	ALE canado-américain	AECG	PPT
Définition du mandat	Fédéral seulement	Consultation avec les provinces	Fédéral seulement
Sélection du négociateur en chef	Fédéral seulement	Fédéral seulement	Fédéral seulement
Sélections des chefs de table	Fédéral seulement	Fédéral seulement	Fédéral seulement
Présence des provinces aux tables de négociation	Non	Oui, mais avec limitation	Non
Mécanismes de consultation fédérale-provinciale	Conférence des premiers ministres (14 rencontres entre les premiers ministres provinciaux et le premier ministre du Canada) et Comité sur les négociations commerciales	Forum C-Commerce (C-Trade Meeting)	Forum C-Commerce (C-Trade Meeting)
Effet sur les champs de compétence des provinces	Mineur	Très important	Mineur
Mécanisme d'approbation	Aucun	Approbation du Parlement du Québec, mais pas des autres provinces	Approbation du Parlement du Québec, mais pas des autres provinces

Dans le cadre du PTP, les provinces n'ont été consultées ni sur la définition du mandat de négociation, ni sur la sélection du négociateur en chef ou des chefs de table, ni sur les sujets de

¹⁰ Entrevue anonyme, avril 2016.

discussion. Les provinces n'ont pas eu d'accès aux tables de négociation et les mécanismes de consultation fédérale-provinciale se sont résumés au Comité C-Commerce. Contrairement à ce qui s'était produit à l'époque des négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis, aucune rencontre entre le premier ministre du Canada et les premiers ministres provinciaux n'a eu lieu.

Comme dans l'ALE canado-américain, le mécanisme privilégié pour informer les représentants provinciaux était le Comité C-Commerce. Certaines réunions du Comité C-Commerce ont ainsi porté sur des enjeux plus précis comme les marchés publics, l'environnement et l'agriculture. Selon un représentant du gouvernement du Québec, dans le cadre de ces rencontres, le niveau d'intervention des provinces n'était pas très élevé. De plus, pendant les rondes de négociation, un breffage spécifique pour les provinces était offert en fin de journée. Selon un représentant des provinces, le mécanisme était plutôt unidirectionnel. Un représentant du gouvernement fédéral¹¹ a cependant précisé qu'il existait une différence de taille, les Comités C-Commerce étant beaucoup mieux organisés et les pratiques plus routinisées qu'autrefois. Le fédéral semble ainsi considérer que la participation des provinces n'en est qu'optimisée.

Au dire d'un représentant du gouvernement du Québec, aucune province n'avait désigné de négociateur en chef. Elles étaient représentées par un administrateur public. La stratégie du gouvernement du Québec s'articulait, pour sa part, sur deux plans. Dans un premier temps, il avait une présence physique sur les lieux des rondes de négociation afin, notamment, de pouvoir assister aux séances de débriefage, mais aussi pour faire connaître les positions du gouvernement et pour pouvoir intervenir sur certains aspects des textes. Dans un second temps, le gouvernement du Québec transmettait régulièrement ses positions, défensives et offensives, ainsi que des commentaires sur les textes disponibles ainsi que sur les positions de négociation connues du Canada. Cela dit, toujours selon un représentant du gouvernement du Québec, alors que les textes de négociation ainsi que les instructions étaient partagés par le gouvernement fédéral lors des discussions pour l'AECG, cette pratique ne s'est pas reproduite pour le PTP. Les textes de négociation étaient souvent présentés aux provinces à la toute dernière minute. Des commentaires étaient demandés, mais aucune véritable réaction n'était permise et le temps d'analyse était insuffisant. Un autre représentant du même gouvernement confirme que le modèle de négociation suivi pour l'AECG n'a pas été repris lors des négociations du PTP. Selon lui, les choses se faisaient d'une manière fort différente, les textes étant envoyés à la dernière minute pour commentaires, sans offrir une véritable occasion de participer. On relevait la même approche pour les breffages après les rondes de négociation sur place ou pendant les réunions du Comité C-Commerce.

Un représentant du gouvernement du Québec est toutefois d'un autre avis. Il précise que la participation des provinces était importante lors des négociations du PTP en raison du travail qui avait déjà été accompli dans le cadre de l'AECG. En somme, une partie du travail réalisé par les provinces lors des négociations de l'AECG a été repris, sans pour autant que le niveau

¹¹ Entrevue anonyme, août 2016.

d'implication des provinces soit aussi important dans le cadre du PTP que dans celui de l'AECG¹².

Selon un représentant du gouvernement du Québec, il est important de souligner que les provinces n'ont pas eu le même leadership dans les négociations sur le PTP et sur l'AECG. Selon lui, une des raisons derrière ce changement est l'absence d'initiative politique claire en ce sens du gouvernement du Québec, qui est expliqué en partie par le départ de Jean Charest. Aucun de ses successeurs ne possédait un intérêt aussi marqué que ce dernier, ni l'influence ou les relations politiques pour le faire (Jeyabalaratnam et Paquin 2016).

Une coordination informelle entre représentants fédéraux et provinciaux était également observée. Par exemple, lors d'une séance de négociation à Atlanta en octobre 2015, les ministres Daoust et Paradis du gouvernement du Québec avaient écrit à leurs homologues fédéraux pour assurer une coordination lors des réunions, sachant que le thème de l'agriculture, sujet délicat pour le Canada, serait discuté¹³. Des représentants des provinces étaient également présents à Singapour et Hawaii.

Conclusion

La place des provinces dans les négociations commerciales du Canada est un phénomène progressif, dont les débuts remontent aux années 1970. La tendance est la même pour la question de la participation des provinces aux négociations internationales qui relèvent des champs de compétence des provinces. Si la présence des provinces au sein de la délégation canadienne lors des négociations de l'accord de libre-échange nouvelle génération entre le Canada et l'Union européenne constitue un précédent important, il est difficile de parler de changement fondamental puisque le processus n'a pas été reproduit par la suite.

Pendant les négociations de l'AECG, le gouvernement du Canada a également conclu un accord avec les États-Unis portant sur la question du « Buy America » ou sur les marchés publics des États américains, il a initié des négociations commerciales avec l'Inde, conclu une entente commerciale avec la Corée du Sud et joint les négociations du PTP. Dans aucune de ces négociations, le modèle de l'AECG n'a été calqué. Dans le cas de l'accord avec les États-Unis, la participation des provinces a été minimale. En ce qui concerne les relations avec l'Inde, le gouvernement indien a refusé que les États fédérés participent aux négociations, probablement pour des considérations internes. Comme le souligne un représentant fédéral proche du dossier, « la conversation sur ce sujet a été courte avec les Indiens¹⁴ ». La situation a été similaire lors des négociations avec la Corée du Sud tout comme dans le PTP. Dans l'ensemble de ces cas, c'est par les mécanismes fédéraux-provinciaux que les provinces ont été informées de l'avancement des discussions.

Si le gouvernement canadien avait voulu transformer radicalement le fédéralisme canadien et la pratique des négociations commerciales afin d'accorder une plus grande place aux provinces, on peut penser qu'il aurait choisi de négocier un accord-cadre global sur la participation des provinces dans les négociations commerciales. Ce n'est pas le cas. Des

¹² Entrevue anonyme, avril 2016.

¹³ Entrevue anonyme, avril 2016.

¹⁴ Entrevue anonyme, août 2016.

représentants du gouvernement canadien soutiennent cependant que les Comité C-Commerce sont plus efficaces et que la collaboration fédérale-provinciale peut bien fonctionner sans changer les institutions. Il sera ainsi intéressant de suivre l'évolution de la participation des provinces dans les prochaines négociations d'accord de libre-échange.

Bibliographie

- ABELSON Donald E. et Michael LUSZTIG, 1996, « The Consistency of Inconsistency: Tracing Ontario's Opposition to the NAFTA », *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, n° 4 : 681-698.
- BARNETT Laura, 2012, *Le processus de conclusion de traités au Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.
- CANADA. AFFAIRES MONDIALES, 2014, *Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement*. Consulté sur Internet (<http://www.treaty-accord.gc.ca/procedures.aspx?lang=fra>) le 4 novembre 2016.
- CANADA. AFFAIRES MONDIALES, 2015, *Texte de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)*. Consulté sur Internet (<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/text-texte/01.aspx?lang=fra>) le 4 novembre 2016.
- CANADA. AFFAIRES MONDIALES, 2013, *Accord de libre-échange Canada-Costa Rica*. Consulté sur Internet (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/costarica/index.aspx?lang=fra>) le 5 novembre 2016.
- CANADA. AFFAIRES MONDIALES, 2014, *Accord de libre-échange Canada-Chili*. Consulté sur Internet (<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/index.aspx?lang=fra>) le 5 novembre 2016.
- CANADA, 2002, *The Canadian Intergovernmental Agreement (CIA) Regarding the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC)*. North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) Consulté sur Internet (http://naaec.gc.ca/eng/implementation/cia_e.htm) 15 juin 2013.
- CÔTÉ Charles-Emmanuel, 2015, « Toward arbitration between subnational units and foreign investors? », *Columbia FDI Perspectives*, n° 145, 13 avril : 1-3.
- CYR HUGO, 2009, *Canadian Federalism and Treaty Powers: Organic Constitutionalism at Work*, New York, PIE Peter Lang.
- DEHOUSSE Renaud, 1991, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant.
- DOERN G. Bruce et Brian W. TOMLIN, 1991, *Faith and Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart.

- FAFARD Patrick et Patrick LEBLOND, 2013, « Closing the deal: What role for the provinces in the final stages of the CETA negotiations? », *International Journal*, vol. 68, n° 4 : 553-559.
- FAIRLEY H. Scott, 1988, « Jurisdictional Limits on National Purpose: Ottawa, the Provinces and Free Trade with the United States », dans M. GOLD, D. LEYTON-BROWN (dir.), *Trade-Offs on Free Trade: The Canada-US Free trade Agreement*, Toronto, Carswell : 107-116.
- HART Michael, Bill DYMOND et Colin ROBERTSON, 1994, *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- JEYABALARATNAM Gopinath et Stéphane PAQUIN, 2016, « La politique internationale du Québec sous Jean Charest : l'influence d'un premier ministre », *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, juin : 165-183.
- JOHNSON, Pierre Marc, Patrick MUZZI et Véronique BASTIEN, 2015, « Le Québec et l'AECG » dans Christian DEBLOCK, Joel LEBULANGER et Stéphane PAQUIN (dirs.) *Un nouveau pont sur l'Atlantique : l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada Québec*, Presses de l'Université du Québec, 2015, 351 p.
- KUKUCHA Christopher, 2003, « Domestic Politics and Canadian Foreign Trade Policy: Intrusive Interdependence, the WTO and NAFTA », *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 10, n° 2 : 59-86.
- KUKUCHA Christopher, 2005, « From Kyoto to the WTO: Evaluating the Constitutional Legitimacy of the Provinces in Canadian Foreign Trade and Environmental Policy », *Revue canadienne de science politique*, vol. 38, n° 1 : 129-152.
- KUKUCHA Christopher, 2008, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, UBC Press.
- KUKUCHA Christopher, 2013, « Canadian sub-federal governments and CETA: Overarching themes and future trends », *International Journal*, vol. 68, n° 4 : 528-535.
- KUKUCHA Christopher, 2016, « Provincial/Territorial Governments and the Negotiations of International Trade Agreements », *IRPP Insight*, octobre, n° 10 : 1-16.
- LEDUC François, 2009, *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, Québec, Les publications du Québec.
- LÉVESQUE Céline, 2015, « Les rôles et responsabilités des provinces canadiennes dans le cadre de procédures d'arbitrage entre investisseurs et État fondées sur des traités économiques », *Revue québécoise de droit international*, vol. 28, n° 1 : 107-155.
- MESTRAL Armand de, 2005, « The Provinces and International Relations in Canada », dans J.-F. GAUDREAU-DESBIEENS, F. GÉLINAS (dir.), *The States and Moods of Federalism: Governance, Identity and Methodology*, Cowansville, Éditions Yvon Blais : 319-322.

- MESTRAL Armand de et Evan FOX-DECENT, 2008, « Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law », *McGill Law Journal*, vol. 53, n° 4 : 573-648.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, 1992, *Rapport du Groupe spécial adopté le 18 février 1992 (DS17/R - 39S/28)*. Consulté sur Internet https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/91alcoho.pdf le 4 novembre 2016.
- OUELLET Richard et Guillaume BEAUMIER, 2016, « L'activité du Québec en matière de commerce international : de l'énonciation de la doctrine Gérin-Lajoie à la négociation de l'AECG », *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, juin : 67-79.
- PAQUIN, Stéphane, 2006, « Le fédéralisme et les relations internationales du Canada depuis le jugement de 1937 sur les conventions de travail », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) : le prolongement externe des compétences internes*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 2006, p. 7-24.
- PAQUIN, Stéphane, 2010, « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, n° 1-2 : 173-197.
- PAQUIN Stéphane, 2013, « Federalism and the Governance of international trade negotiations in Canada: Comparing CUSFTA with CETA », *International Journal*, vol. 68, n° 4 : 545-552.
- PAQUIN, Stéphane, 2014, « Le fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales : rupture dans la continuité? », *Canadian Foreign Policy Journal*, numéro spécial, vol. 20, n° 1, 2014, p. 28-37.
- PATRY André, 2003, *La compétence internationale des provinces canadiennes*, Montréal, André R. Dorais éditeur.
- SCHERRER Sylvia, 2000, « L'effet des traités dans l'ordre juridique interne canadien à la lumière de la jurisprudence récente », dans Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais : 57-84.
- SKOGSTAD Grace, 2012, « International Trade Policy and the Evolution of Canadian Federalism », dans H. BAKVIS, G. SKOGSTAD (dir.), *Canadian Federalism*, 3^e éd., Don Mills, Oxford University Press.
- TURP Daniel, 2002, *Pour une intensification des relations du Québec avec les institutions internationales*, Québec, Ministère des Relations internationales.
- TURP, Daniel, 2009, « Le consentement de l'État du Québec aux engagements internationaux et sa participation aux forums internationaux », dans Y. SIENHO, J-Y. MORIN (dir.), *Multiculturalism and International Law*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff : 719-752.

TURP Daniel, 2016, «L’approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie », *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, juin : 9-40.

VANDUZER Anthony, 2013, « Could an Intergovernmental Agreement Make Canadian Treaty Commitments in Areas within Provincial Jurisdiction More Credible? », *International Journal*, vol. 68, n° 4 : 536-544.

WHINHAM Gilbert R., 1978-1979, « Bureaucratic Politics and Canadian Trade Negotiation », *International Journal*, vol. 34, n° 1 : 64-89.

ZEIGEL Jacob 1988, « Treaty Making and Implementation Powers in Canada: The Continuing Dilemma », dans B. CHENG, E. D. BROWN (dir.), *Contemporary Problems of International Law: Essays in Honour of Georg Schwarzenberger on his Eithtieth Birthday*, Agincourt, Carswell.