Document generated on 05/09/2025 1:45 p.m.

Revue générale de droit

Ivan Bernier, André Binette, *Les provinces canadiennes et le commerce international. Dynamique économique et ajustements juridiques*. Québec — Ottawa, Centre québécois de relations internationales / L'Institut de Recherches politiques, 1988, 269 pages, ISBN 2-920027-07-7

Alain Lemieux

Volume 20, Number 2, June 1989

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1058490ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1058490ar

See table of contents

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)
2292-2512 (digital)

Explore this journal

Cite this review

Lemieux, A. (1989). Review of [Ivan Bernier, André Binette, *Les provinces canadiennes et le commerce international. Dynamique économique et ajustements juridiques*. Québec — Ottawa, Centre québécois de relations internationales / L'Institut de Recherches politiques, 1988, 269 pages, ISBN 2-920027-07-7]. *Revue générale de droit*, *20*(2), 349–353. https://doi.org/10.7202/1058490ar

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1989

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

Ivan BERNIER, André BINETTE, *Les provinces canadiennes et le commerce international. Dynamique économique et ajustements juridiques.* Québec — Ottawa, Centre québécois de relations internationales/L'Institut de Recherches politiques, 1988, 269 pages, ISBN 2-920027-07-7.

Cet ouvrage est rédigé par Me Ivan Bernier, professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval, et par Me André Binette, fonctionnaire du gouvernement du Québec. Il importe également de souligner que l'ouvrage contient un appendice substantiel portant sur « l'impact économique des barrières non tarifaires provinciales » rédigé par Nicolas Schmitt et Nicole Audesse, ainsi qu'une excellente et imposante bibliographie.

Dans un monde où les acteurs non souverains sont de plus en plus nombreux et de plus en plus actifs sur la scène internationale, les auteurs ont décidé d'étudier la participation des provinces canadiennes dans le commerce international. Selon les auteurs, des événements tels que la conclusion récente de l'*Accord de libre-échange* entre le Canada et les États-Unis et les négociations commerciales multilatérales engagées dans le cadre du GATT vont assujettir les provinces à un « ordre normatif international ». Cet assujettissement devrait se faire, sur le plan interne, par l'entremise du droit constitutionnel qui aura alors comme fonction « d'assurer l'intégration économique internationale dans laquelle le Canada est déjà engagé » (p. 14). Le gouvernement canadien pourrait alors être tenté de renforcer la cohésion de son action en matière commerciale et d'accélérer l'intégration économique pan-canadienne. Ces deux intégrations seront réalisées par une nouvelle lecture judiciaire du paragraphe 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* portant sur la réglementation des échanges et du commerce, dont l'effet sera de restreindre la marge de manœuvre des provinces canadiennes en matière de réglementation économique ayant des incidences sur le commerce international.

Un premier chapitre concerne le contexte économique. Après avoir souligné l'implication du Canada dans le système multilatéral international et la négociation récente de l'*Accord de libre-échange* avec les États-Unis, les auteurs nous apprennent que quatre provinces canadiennes sont surtout impliquées dans le commerce international, soit la Colombie-Britannique, dont 40 % de sa production est vouée à l'exportation, le Québec, l'Ontario et l'Alberta, qui consacrent chacune le quart de leur production aux exportations.

Le deuxième chapitre identifie les interventions des provinces qui peuvent affecter le commerce international. Même si la réglementation du commerce international relève de la compétence exclusive du Parlement fédéral, les provinces peuvent également prendre des mesures qui ont une incidence sur le commerce intraprovincial, interprovincial et international. On y distingue ainsi quatre types de mesures qui deviendront ultimement des obstacles non tarifaires qui auront une incidence sur le commerce international, soit la participation de

l'État au commerce, le rôle incitatif de l'État par le biais des politiques industrielles et de l'aide à l'exportation, les mesures équivalentes à des restrictions quantitatives à l'importation et enfin la diplomatie personnelle des représentants provinciaux. C'est donc par l'utilisation de toutes ces mesures que les provinces canadiennes peuvent, dans une certaine mesure, affecter le commerce international.

Le troisième chapitre traite de la participation des provinces à la formulation des politiques fédérales en matière de commerce international. On y évoque que le fédéralisme exécutif canadien permet des relations importantes entre les gouvernements. En matière de relations commerciales internationales, cela s'est traduit par un intérêt accru des provinces. Si jusqu'en 1973 les provinces sont à l'écart des négociations commerciales multilatérales engagées sous l'égide du GATT, depuis lors le gouvernement fédéral a mis sur pied des structures de consultation fédérales-provinciales. Cela dit, des dossiers tels que le bois d'œuvre, la négociation de l'*Accord de libre-échange* et les négociations commerciales multilatérales actuelles, démontrent qu'il deviendra difficile au gouvernement canadien de s'engager dans de telles négociations sans l'appui et la collaboration des provinces. À ce titre, les auteurs proposent la conclusion « d'une entente formelle qui reconnaîtrait la nouvelle relation fédérale-provinciale dans le domaine de la gestion économique internationale et qui trouverait sa concrétisation dans des structures de concertation appropriées » (p. 110).

Le quatrième chapitre concerne la participation des provinces canadiennes au regard du droit international économique. Après avoir évoqué la position de principe du droit international, soit qu'un État ne peut se retrancher derrière sa constitution interne dans le but d'échapper à ses engagements internationaux, les auteurs précisent que les subdivisions politiques d'un État fédéral ont pu jouir d'une certaine personnalité internationale et que des accommodements ont dû être nécessaires au cours des années pour permettre aux États fédérés de s'engager sur la scène internationale. Cela s'est fait de deux façons, soit par l'utilisation de clauses fédérales (*i.e.* le gouvernement fédéral s'engage à prendre les moyens raisonnables ou nécessaires pour que des États fédérés respectent l'engagement) ou par l'établissement de contacts directs entre les États fédérés et d'autres États ou subdivisions politiques.

En ce qui a trait à la participation des provinces canadiennes en regard du droit international économique, les auteurs précisent qu'au fur et à mesure que les négociations commerciales ont été axées sur l'élimination et l'interdiction des obstacles non tarifaires, les interventions des provinces devenaient de plus en plus visées. C'est ainsi que sur le plan multilatéral, c'est-à-dire dans le cadre du GATT, certains accords conclus lors du Tokyo Round contiennent des dispositions prévoyant l'application et la mise en œuvre dans les provinces. À cet égard, les auteurs rappellent que la clause fédérale prévue au paragraphe 12 de l'article XXIV du GATT a été évoquée par le Canada au début des années '70 pour alléguer son incapacité de contraindre les provinces à modifier leurs pratiques commerciales. De même, au niveau bilatéral, il y a la conclusion de l'*Accord de libre-échange*, où l'article 103 resserre les exigences à l'égard des provinces, puisque contrairement à la clause fédérale établissant une obligation de moyens, on est en face d'une obligation de résultats. L'article 103 prévoit en effet que « les parties au présent accord veilleront à ce que toutes les mesures

nécessaires soient prises pour donner effet aux dispositions de l'accord, y compris à leur observance, sauf stipulations contraires dans les présentes, par les gouvernements des États et des provinces et les administrations locales ». Tel que l'écrivent les auteurs, « le net resserrement à l'égard des provinces que manifeste l'article 103 ne conduit pas pour autant à une négation formelle de l'existence de celles-ci, à la façon du droit international classique. Bien au contraire, les provinces sont plus présentes, plus directement visées, dans cet accord, que dans n'importe quel autre accord de droit international, résultat manifeste d'une nouvelle vision de l'importance de leur rôle dans la vie économique du Canada » (p. 141). De plus, et si on regarde le reste de l'*Accord*, les provinces sont directement visées par un certain nombre de dispositions telles que par exemple celles relatives à l'octroi du traitement national et le commerce des services.

Le dernier chapitre est consacré aux compétences législatives des provinces en matière de commerce extérieur. Ces compétences législatives lui viennent de la *Loi constitutionnelle de 1867* et plus particulièrement de l'article 92 et dans une certaine mesure de l'interprétation restrictive qui a été donnée au paragraphe 91(2) portant sur la réglementation des échanges et du commerce. À cet égard, les auteurs précisent que l'on peut assister à une interprétation nouvelle des compétences fédérales en matière de commerce extérieur. Au soutien de cette affirmation, les auteurs indiquent que si un consensus politique existe sur la nécessité d'accorder au gouvernement fédéral des pouvoirs accrus en matière de commerce extérieur, les tribunaux pourraient être tentés d'interpréter plus largement la compétence du gouvernement fédéral en matière de réglementation du commerce en général et ce, afin de mieux répondre à des impératifs de rationalité économique. En revanche, il existe certaines contraintes à cette possibilité, principalement celle relative au respect du principe fédératif, c'est-à-dire du respect des compétences législatives accordées par la constitution canadienne à chaque ordre de gouvernement. Cela dit, les auteurs précisent que la viabilité de l'union politique économique canadienne repose sur le consentement et la coopération plutôt que sur un projet unitaire.

Les auteurs concluent leur analyse en précisant que l'intégration de l'économie canadienne à l'économie américaine et mondiale sera complétée par une intégration intérieure plus poussée. À cet égard, les beaux jours de la réglementation provinciale affectant le commerce internationale seraient peut-être déjà comptés, la marge de manœuvre des provinces en matière de relations internationales étant passablement réduite. Les auteurs ajoutent que le recours à la Cour suprême du Canada est à éviter parce qu'il y a un danger de déséquilibrer les relations intergouvernementales et que la coopération intergouvernementale devrait prévaloir, principalement par l'établissement d'une structure permanente de consultation fédérale-provinciale en matière de commerce international.

Somme toute, cet ouvrage constitue un effort louable de synthèse de ce qui a pu être écrit sur le problème du statut des États fédérés en droit international, et plus particulièrement de la participation de ces États au commerce international.

Ainsi, la décision du gouvernement fédéral d'associer étroitement les provinces canadiennes à la négociation de l'*Accord de libre-échange*[1] et aussi

1. Sur les procédures de consultation mises en place par les gouvernements

aux négociations commerciales multilatérales actuelles tenues dans la cadre du GATT, témoigne bien du fait que le gouvernement canadien ne peut s'engager dans un certain nombre de secteurs s'il n'a pas l'appui des provinces. De même, ce n'est pas parce que les parties contractantes au GATT sont maintenant préoccupées par l'élimination des obstacles non tarifaires, dont certains peuvent être le fait des provinces, que le gouvernement canadien pourra, de ce seul fait, empiéter sur des compétences législatives des provinces. La négociation de l'*Accord de libre-échange* en est un exemple certain. On se rappellera ainsi que l'une des conditions essentielles de l'appui du Québec à l'*Accord de libre-échange* était le respect intégral de ses compétences législatives [2].

De plus, il y a certains secteurs d'activités où les provinces canadiennes pourront ne pas être intéressées à subir les contrecoups d'une libéralisation accrue du commerce international. Encore une fois, l'*Accord de libre-échange* en est un exemple éloquent. Ainsi, le Québec avait clairement indiqué comme condition d'appui à l'*Accord de libre-échange* qu'il tenait au respect intégral de ses lois, programmes et politiques dans les domaines de la politique sociale, des communications, de la langue et de la culture, au maintien de sa marge de manœuvre nécessaire pour atteindre les objectifs de modernisation et de développement de son économie dans toutes les régions et enfin au maintien d'un statut spécial pour l'agriculture et les pêcheries [3]. De l'avis du Québec, ces conditions ont été remplies [4]. Sur cette base, force est d'admettre que le Québec, ainsi que les autres provinces, ont conservé intacte leur marge de manœuvre dans un certain nombre de secteurs.

Enfin, même s'il advenait que les négociations commerciales multilatérales génèrent des accords sur des matières relevant totalement ou en partie de la compétence législative des provinces, cela ne veut pas dire pour autant que celles-ci vont abdiquer leurs compétences législatives. L'*Accord de libre échange* en est un bon exemple. Il faut se rappeler que lors du dépôt du projet de loi fédéral de mise en œuvre de l'*Accord de libre-échange*, le 24 mai 1988, le Québec avait vivement contesté les articles 6 et 9 de ce projet. On se rappellera que l'article 6 du projet de loi permet au gouvernement fédéral de légiférer sur tous les sujets qui lui semblent nécessaires pour assurer l'exécution future du traité, et ce, même dans les domaines de compétence législative des provinces. Or, le Québec, par la voix de son Premier ministre, avait dénoncé cet article en indiquant du même coup que, de toute façon, cet article ne constituait pas pour le moment un danger pour les compétences législatives du Québec, puisque du strict point de vue juridique, cette disposition était de nature déclaratoire et n'était donc pas source de droit [5]. De même, le premier ministre Robert

---

québécois et canadien lors de la négociation de l'*Accord du libre-échange*, voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La libéralisation des échanges avec les États-Unis. Une perspective québécoise*, Gouvernement du Québec, Québec, Avril 1987, pp. 12-16.

2. Sur ce point, voir MINISTÈRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DU DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE (Gouvernement du Québec), *L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Analyse dans une perspective québécoise,* M.C.E.D.T. Québec, 1988, p. 39.

3. *Ibid.*, p. 39.

4. *Ibid.*, p. 43.

5. *Le Devoir*, 26 mai 1988, pp. 1 et 12 et *La Presse*, 26 mai 1988, pp. A-1 et A-2.

Bourassa dénonça l'article 9 de l'*Accord de libre-échange*, lequel permet au gouvernement fédéral de légiférer et donc de se substituer à une province qui refuserait d'adopter une réglementation conforme au traité pour le commerce des vins et spiritueux. Or, même si cet article ne visait pas directement le Québec, mais plutôt l'Ontario, le Premier ministre du Québec avait indiqué que cet article empiétait clairement dans un domaine de compétence exclusive des provinces et que le Québec allait déposer ses propres projets de lois pour protéger et maintenir la compétence provinciale [6].

La position officielle du gouvernement du Québec fut énoncée dans un décret concernant l'*Accord de libre-échange* entre le Canada et les États-Unis adopté le 15 juin 1988 et pris en vertu de l'article 15 de l'ancienne *Loi sur le ministère des Relations internationales* (L.R.Q., chap. M-25.1) [7]. Le décret précise ainsi :

> que le gouvernement du Québec se déclare favorable à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Etats-Unis;
>
> que le gouvernement affirme que le Québec est seul compétent pour assurer la mise en œuvre de cet accord au Québec, dans chacun des domaines de sa compétence, en particulier en matière de vins et spiritueux;
>
> que le gouvernement du Québec s'engage à prendre les mesures nécessaires, y compris les mesures législatives et réglementaires, pour en assurer la mise en œuvre avant son entrée en vigueur.

À ce jour, il n'y a aucune raison de croire que les provinces canadiennes, même si elles deviennent de plus en plus impliquées ou intéressées dans le commerce international, vont accepter l'intrusion du gouvernement fédéral dans leurs champs de compétence législative. À ce titre, lors de son témoignage du 17 juin 1988 devant la Commission permanente de l'économie et du travail chargée d'étudier l'*Accord de libre-échange* entre le Canada et les États-Unis, le ministre des Relations internationales du Québec et ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, Me Gil Rémillard, rappela la position du Québec en cette matière : « Nous ne pouvons accepter l'intrusion du gouvernement fédéral dans les domaines relevant de la compétence législative du Québec, par le biais d'un traité international, et c'est la raison pour laquelle nous allons procéder à la mise en œuvre des dispositions de cette entente de libre marché relevant de notre compétence, et en adoptant nos propres lois ou règlements selon le cas. Le gouvernement du Québec, conscient de sa responsabilité, va donc adopter les lois, les règlements, prendre les mesures qui s'imposent pour appliquer lui-même les aspects du traité qui relèvent de sa compétence législative » [8].

Alain Lemieux
Candidat au doctorat en droit
Faculté de droit (Section de droit civil)
de l'Université d'Ottawa

6. *Ibid.*
7. Décret 944-88, 15 juin 1988, *Gazette officielle du Québec*, 6 juillet 1988, Partie 2, p. 3535.
8. Assemblée nationale, 2e session, 33e législature, *Journal des débats*, Commission parlementaire, Commission permanente de l'économie du travail, le vendredi 17 juin 1988 — n° 27 p. CET-1155.