

La conclusion des traités internationaux à l'ère de la représentativité et de la participation : les expériences canadienne et européenne

France MORRISSETTE, *Les procédures canadienne et communautaire de conclusion des traités — Démocratie, équilibre institutionnel et principe fédéral : Leçons à tirer de la Communauté européenne*. Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, 192 pages, ISBN 978-2-89127-842-3

François Delisle

Volume 40, Number 1, 2010

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027003ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1027003ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Delisle, F. (2010). Review of [La conclusion des traités internationaux à l'ère de la représentativité et de la participation : les expériences canadienne et européenne / France MORRISSETTE, *Les procédures canadienne et communautaire de conclusion des traités — Démocratie, équilibre institutionnel et principe fédéral : Leçons à tirer de la Communauté européenne*. Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, 192 pages, ISBN 978-2-89127-842-3]. *Revue générale de droit*, 40(1), 283–289. <https://doi.org/10.7202/1027003ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 2010

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/>

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

La conclusion des traités internationaux à l'ère de la représentativité et de la participation : les expériences canadienne et européenne

FRANÇOIS DELISLE

Étudiant à la Faculté de droit, Section de droit civil,
Université d'Ottawa

France MORRISSETTE, *Les procédures canadienne et communautaire de conclusion des traités — Démocratie, équilibre institutionnel et principe fédéral: Leçons à tirer de la Communauté européenne*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, 192 pages, ISBN 978-2-89127-842-3.

Située aux confluent de droit international et du droit interne des États, cette monographie illustre parfaitement bien les défis démocratiques et institutionnels liés aux procédures de négociation et de conclusion des traités internationaux au Canada et les solutions à tirer du modèle communautaire européen. Ce premier volet d'une trilogie de trois livres consacrés à la conclusion des conventions internationales au Canada et dans l'Union européenne nous propose une analyse comparative cernant l'ampleur du déficit démocratique et institutionnel canadien dans les procédures de négociation et de conclusion des traités. À la lumière de l'expérience européenne, l'ouvrage souligne l'absence de normes juridiques canadiennes garantissant formellement l'intervention des provinces et territoires, du pouvoir législatif fédéral et de la Société civile dans ces procédures. L'auteure met ainsi en relief les défis de notre régime parlementaire de type Westminster dans un monde de plus en plus complexe et interdépendant. Trois principes guident cette étude. Il s'agit du principe

fédéral, de l'équilibre institutionnel entre l'exécutif et le législatif et du respect de la vie démocratique.

Pour parvenir à son objectif comparatif, l'ouvrage est structuré en trois volets. L'analyse traite d'abord du droit canadien des traités. L'auteure aborde les processus de négociation et de conclusion des traités. La chronologie des mécanismes décisionnels est toujours expliquée avant d'aborder le rôle de la Société civile, des provinces et territoires ainsi que du Parlement dans ces processus. Le deuxième chapitre, relatif à l'Union européenne, adopte la même symétrie sous l'angle de la Société civile, du Conseil et du Parlement européen. Le dernier chapitre s'inspire du modèle européen afin de tirer des leçons susceptibles d'améliorer les processus canadiens de négociation et de conclusion des traités.

Le premier chapitre fait le survol des normes juridiques et constitutionnelles canadiennes. En matière de négociation, la consultation est d'abord analysée chronologiquement. C'est une incursion technique dans les structures des ministères et de l'appareil étatique au service du pouvoir exécutif. Cette recherche procure au lecteur un regard neuf et pratique sur le cheminement historique d'un traité canadien. L'auteure a le mérite de mettre en perspective le rôle de la Société civile dans le processus des négociations, un aspect du droit qui est encore peu développé dans le droit international public. Ses observations sont susceptibles de s'appliquer à diverses entités légales telles que les groupes d'affaires, les organismes non-gouvernementaux, les peuples autochtones et les municipalités¹. L'ouvrage souligne l'absence de transparence dans le choix des participants. Il questionne aussi l'efficacité des mécanismes en place et les limites de la prise en compte par l'État des intérêts des groupes de la Société civile qui sont consultés.

1. L'auteure a d'ailleurs recours à une définition de la Société civile en tant qu'« ensemble des entités légales à caractère national, régional ou international autres que les gouvernements fédéraux [provinciaux] et les organisations internationales »; voir France MORRISSETTE, *Les procédures canadienne et communautaire de conclusion des traités — Démocratie, équilibre institutionnel et principe fédéral : Leçons à tirer de la Communauté européenne*, Collection Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008, p. 16.

Même si le dualisme requiert la participation des provinces et territoires dans la mise en œuvre des traités², l'étude soulève les lacunes associées au caractère *ad hoc* du processus canadien de consultation des provinces et territoires lors des négociations. L'auteure met bien en contraste le succès des consultations engagées par le fédéral auprès des provinces et territoires lors du Sommet Planète Terre de Rio en 1992 par rapport à l'interruption du dialogue qui a caractérisé les négociations du *Protocole de Kyoto*³ ou d'autres ententes majeures. L'absence de formalisme et d'institutionnalisation des processus de consultation apparaît clairement comme un déficit à combler pour les fins d'une mise en œuvre efficace par les provinces. Cette observation s'applique également dans les rapports entre l'exécutif et les élus fédéraux. Le déséquilibre institutionnel entre l'exécutif et le législatif est illustré par l'absence de normes législatives ou constitutionnelles formalisant la consultation des parlementaires durant les négociations.

Le processus canadien de conclusion des traités est analysé sous l'angle du rôle du Parlement et des provinces. Contrairement aux processus européens de conclusion des traités, le pouvoir législatif canadien est dépourvu d'un rôle prépondérant et bien défini. Dans le cadre d'une pratique volontaire et dépourvue de fondements législatifs, les élus parlementaires n'ont qu'une fonction secondaire. L'ouvrage, appuyé par des faits historiques, démontre bien que le pouvoir législatif se limite à vérifier la conformité de la loi de mise en œuvre avec le texte de la convention. Les Parlementaires n'ont ainsi aucun contrôle sur le contenu des ententes conclues dont ils doivent pourtant voter la mise en œuvre. Ce constat diffère du rôle plus actif que le fédéral accorde aux provinces, détentrices de la compétence de mise en œuvre des traités dans leurs champs de compétence. L'auteure explique bien comment cette collaboration fédérale-provinciale-territoriale, avant la conclusion, découle de la responsabilité internationale fédérale. Selon l'auteure, cette pratique a amené le fédéral à

2. *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326 (communément appelée « Affaire des conventions de travail »).

3. *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, 37 I.L.M. 32.

« conduire des négociations sur deux fronts »⁴, soit avec les provinces et les territoires ainsi qu'avec les États tiers. Or, cette collaboration n'est pas garantie par des normes juridiques. L'auteure souligne, avec raison, les problèmes qu'une action unilatérale du gouvernement est susceptible de créer.

Le deuxième chapitre, dédié aux structures de l'Union européenne, met en relief de nombreux contrastes avec le Canada. L'Union européenne favorise en effet la consultation et un dialogue bidirectionnel de la Commission avec la Société civile, le législatif et les États membres, et ce, lors des négociations et de la conclusion des traités. Le chapitre s'ouvre sur une perspective historique de l'impact du *Traité instituant la communauté européenne*⁵ (ci-après le « TCE ») et des fonctions de la Commission, du Conseil et du Parlement européen en matière de négociation. Dans le cadre de la subsidiarité, des mécanismes consultatifs ont été accordés à la Société civile. L'auteure mentionne en outre l'existence de « forums institutionnels » destinés à la consultation de la Société civile et obligatoires dans certains cas. L'étude soulève l'exemple du « Comité économique et social européen » qui apporte le point de vue des milieux socio-économiques de l'Europe. Elle traite aussi du « Comité des régions » qui exprime les intérêts des groupes locaux et régionaux.

Contrairement à l'exécutif canadien, la Commission n'a pas les mains libres quand elle négocie. L'auteure rappelle l'équilibre institutionnel entre l'exécutif et le législatif « originel », c'est-à-dire le Conseil. La Commission doit négocier en consultation avec les comités *ad hoc* désignés par le Conseil. De même, la consultation du « partenaire législatif communautaire » que constitue le Parlement diffère du modèle canadien. Bien que le TCE n'accorde aucun pouvoir formel au Parlement européen, cette institution législative est maintenue informée selon l'auteure. Il est intéressant de constater à quel point, au cours des décennies, des mécanismes informels mais efficaces ont été mis en place. Ces mécanismes sont amplement décrits et référencés par l'auteure. Il s'agit

4. F. MORRISSETTE, *op. cit.*, note 1, p. 75.

5. *Traité instituant la Communauté européenne*, J.O.C.E., C 80, 10 mars 2001 (tel que modifié par le *Traité de Nice* du 26 février 2001).

d'accords interinstitutionnels conclus afin de structurer les rapports entre le législatif et l'exécutif.

Au plan de la conclusion des traités, les États membres se sont réservé un droit de regard important. La procédure de base est à l'effet que seul le Conseil est en mesure d'engager formellement l'Union européenne dans la conclusion d'un traité sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine. Le Conseil, qui représente les États, a donc la compétence exclusive de lier l'Union européenne en matière de conclusion de traités internationaux. L'auteure mentionne l'existence d'autres procédures, elles aussi garanties par le TCE. Quant au Parlement européen, il bénéficie des protections constitutionnelles contenues au TCE. Le droit prévoit, en effet, l'intervention du Parlement avant la conclusion des traités sous peine de nullité du traité.

Dans la troisième partie de son ouvrage, l'auteure tire des conclusions de son étude comparative. À partir de la pratique européenne, elle propose des mécanismes canadiens de négociation et de conclusion plus représentatifs du législatif, de la Société civile et des provinces. Au plan des procédures canadiennes de négociation, l'auteure privilégie la prise en compte des intérêts de la Société civile. Elle cible la prise en compte par l'exécutif canadien des intérêts exprimés par la Société civile. Se référant aux mécanismes européens, France Morrisette propose d'adopter des lignes directrices délimitant de manière précise les modalités de ces consultations. Elle propose que le Canada adopte une structure de consultation semblable à celles des *Groupes de contact* européens. Elle envisage une intervention des représentants de la Société civile qui participeraient aux consultations et détermineraient, en collaboration avec les ministères, les sujets d'études et le calendrier des réunions, et ce, en vue d'une plus grande transparence.

Dans le respect du principe fédéral, l'auteure propose, à l'instar du Conseil de la fédération canadienne, la création de mécanismes incluant les provinces et les territoires qui soient plus formels. France Morrisette privilégie l'instauration de véritables mécanismes de consultation et de participation en vue d'un large consensus favorisant le respect des accords signés. Ainsi, l'auteure défend l'idée que les provinces puissent

avoir le pouvoir d'approuver les ententes sur des sujets les touchant avant que l'exécutif fédéral ne les signe. Elle propose que cela se fasse sous l'égide du Conseil de la fédération ou sous un Conseil des ministres provinciaux relevant de la compétence visée. L'auteure suggère de même que chaque province se dote d'un *Comité de l'Assemblée législative* qui gérerait la consultation et l'approbation par les provinces. L'ensemble de ces réformes structurelles devrait être garanti sous la forme d'une entente fédérale-provinciale-territoriale qui formaliserait un mécanisme de consultation susceptible, éventuellement, d'être constitutionnalisé. Elle préconise donc de donner un statut juridique à ce genre d'accord intergouvernemental.

Corriger le déséquilibre institutionnel entre l'exécutif et le législatif implique le renforcement de l'influence du Parlement canadien dans le processus de négociation. Afin de permettre aux législateurs d'orienter les négociations, l'auteure propose de créer un *Comité mixte permanent du Parlement sur les traités* composé de sénateurs et de députés. Ce comité serait chargé de participer pleinement à la définition du mandat de négociation en collaboration avec le cabinet du premier ministre du Canada. En outre, le Comité aurait son mot à dire relativement au contenu des traités à négocier.

Au plan du processus de conclusion des traités, le Parlement devrait pouvoir exercer une influence certaine sur le contenu même de la convention avant la finalisation du texte final. Pour y parvenir, l'auteure suggère l'encadrement législatif du pouvoir de consultation et d'approbation du Parlement par l'adoption d'une loi cadre. Cette loi préciserait notamment le rôle du *Comité mixte du Parlement sur les traités*. Parallèlement, à l'instar du mécanisme communautaire, les traités touchant la compétence des provinces et territoires devraient faire l'objet d'une approbation de ces derniers avant que l'exécutif fédéral ne s'engage devant la communauté internationale.

Fruit de recherches approfondies des procédures, souvent techniques, qui guident les négociations et la conclusion des traités internationaux, cette étude a le mérite d'être appuyée sur des données empiriques et des exemples concrets. Ce livre de droit comparatif recèle une mine de références utiles pour une étude approfondie de la question.

L'auteure s'appuie sur une table des autorités diversifiée susceptible de favoriser les chercheurs intéressés par le sujet.

Le déroulement des négociations et la conclusion des traités internationaux suscitent de plus en plus l'intérêt des juristes au Canada. Examiner en profondeur les mécanismes de négociation et de conclusion des traités au Canada et dans le modèle communautaire est un vaste défi. L'ouvrage de Morrisette souligne avec raison l'impact des conventions sur les normes juridiques et, surtout, le besoin de moderniser les structures canadiennes. Cet ouvrage apporte de l'eau au moulin de ceux qui reprochent aux régimes parlementaires de type Westminster de ne pas s'être ajustés à la logique internationale et d'avoir laissé au pouvoir exécutif un plein contrôle sur l'adoption de normes juridiques s'intégrant au droit interne⁶. Elle réussit à apporter une critique constructive du modèle canadien qui est basée sur l'expérience communautaire européenne. Toutefois, la modernité du thème recèle également ses faiblesses : ce livre est susceptible de vieillir vite dans ses retranchements les plus techniques. Ce premier ouvrage s'inscrit avec succès dans le cadre de sa trilogie. Il laisse anticiper avec impatience la venue des deux autres ouvrages.

François Delisle
Étudiant à la
Faculté de droit
de l'Université d'Ottawa

6. Joanna HARRINGTON, "Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law Making : (Re-) Establishing a Role for Parliament", (2005) 50 *R.D. McGill*, 465.