#2

Stéphane Paquin

Quelle place pour les provinces canadiennes dans les organisations et les négociations internationales du Canada à la lumière des pratiques au sein d'autres fédérations?

Sommaire : Au Canada, les traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral n'entraînent pas automatiquement leur application par les provinces. La situation s'est compliquée en 2002 car le gouvernement du Québec a adopté à l'unanimité une loi qui oblige la ratification par l'Assemblée nationale du Québec de tout traité fédéral touchant aux champs de compétence du Québec. Avec cette loi, l'Assemblée nationale du Québec devient le premier parlement de type britannique à être étroitement associé au processus de conclusion des engagements internationaux du gouvernement central. Compte tenu de cette situation très instable qui affecte significa-tivement la capacité de conclure de nouveaux traités de libre-échange par exemple, il est utile de chercher à savoir comment se passent les choses dans d'autres fédérations, afin de proposer un meilleur partage des rôles en matière de relations internationales au Canada. Les autres fédérations étudiées sont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la Suisse.

Abstract: In Canada, the provinces do not automatically enforce the international treaties that are concluded by the federal government. The situation became more complicated in 2002 when the Quebec government unanimously adopted legislation that forces ratification by Quebec's National Assembly of any federal treaty that concerns Quebec's areas of jurisdiction. By this legislation, the Quebec National Assembly becomes the first parliament modelled on the British type of parliament to be so closely associated with the central government's process of making international commitments. Given this unstable situation, which has a significant impact on the ability to conclude new free trade agreements, for example, it is useful to examine how things work in other federations in order to propose ways to enhance the sharing of roles in matters of international relations in Canada. The federations being studied are Germany, Belgium, Spain, and Switzerland.

Stéphane Paquin est professeur invité au département de science politique de l'Université de Montréal et adjoint au titulaire de la Chaire Hector-Fabre de l'UQAM, où il est le directeur de recherche de l'axe sur les Relations internationales du Québec.

CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION / ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA
VOLUME 48, NO. 4 (WINTER/HIVER 2005), PP. 000-000

Paquin.fm Page 2 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

Depuis longtemps, le gouvernement fédéral affirme détenir la compétence exclusive des relations internationales.[1] Or dans la pratique il en va autrement. Dans les faits, il n'existe au Canada aucune reconnaissance constitutionnelle du monopole des affaires étrangères. Jusqu'à ce jour, les tribunaux ne se sont prononcés que sur la question de la mise en œuvre des traités, mais jamais sur leur conclusion. À la suite d'une décision rendue en 1937 par le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres dans l'Affaire des conventions de travail, la jurisprudence au Canada est claire en ce qui concerne la mise en œuvre des traités fédéraux qui affectent les champs de compétence des provinces : rien n'oblige ces dernières à les mettre en œuvre.

Ainsi, un traité international ratifié par le gouvernement fédéral n'a pas prépondérance comme cela est généralement le cas dans d'autres pays comme les États-Unis ou l'Espagne. Pour qu'un traité s'applique au Canada, il doit être incorporé en droit interne, dans la plupart des cas, par une loi de mise en œuvre au palier compétent. À titre d'exemple, en ce qui concerne les deux accords parallèles sur le travail et l'environnement de l'ALENA, très peu de provinces canadiennes se sont déclarées formellement liées aux deux traités. Seuls le Québec, l'Alberta, le Manitoba et l'Ile du Prince Édouard ont ratifié l'accord sur le travail.[2] En somme, pour qu'un traité international, un accord de libre-échange ou une convention venant d'une organisation internationale et qui affecte les champs de compétence des provinces soit valide, il faut que les provinces canadiennes interviennent dans le processus et adoptent ces traités, accords ou conventions.

Une des conséquences prévisibles de cette situation est qu'il est fréquent que les provinces canadiennes ne respectent pas les obligations internationales du Canada. Il est banal que des traités internationaux ratifiés par le Canada ne s'appliquent pas dans toutes les provinces. Les difficultés de l'ordre constitutionnel interne ont également forcé le gouvernement canadien à réduire les effets de certains accords dans les champs de compétence des provinces lors des négociations internationales, face à la résistance de certaines provinces canadiennes.[3] C'est le cas notamment de l'ALENA.

De plus, en cas de non-exécution par une province d'un traité relevant de la compétence législative de cette dernière, il n'existe pas de norme générale de droit interne régissant la responsabilité de l'État canadien face au droit international. Par exemple, si le gouvernement du Québec accorde une subvention à Bombardier et que cette subvention contrevient aux dispositions de l'OMC et de l'ALENA, un pays tiers pourrait porter plainte auprès des institutions pertinentes et demander une juste compensation, non pas au gouvernement du Québec, mais au gouvernement canadien !

Compte tenu de cela, le gouvernement fédéral doit être prudent lorsqu'il engage le Canada car il risque d'être dénoncé. La situation s'est complexifiée en 2002 car le gouvernement du Québec a adopté à l'unanimité une loi qui oblige la ratification par l'Assemblée nationale du Québec de tout traité

Paquin.fm Page 3 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

fédéral touchant les champs de compétence du Québec. Avec cette loi, l'Assemblée nationale du Québec devient le premier parlement de type britannique à être étroitement associé au processus de conclusion des engagements internationaux du gouvernement central. En juin 2004, le parlement du Québec a ratifié deux traités internationaux qu'avait contractés Ottawa, un avec le Chili, pourtant en vigueur depuis sept ans, et l'autre avec le Costa Rica ratifié par Ottawa en 2001. Même si les libéraux ont approuvé ces traités, le Parti québécois a voté contre.[4] Le résultat de ce vote pose un sérieux avertissement car Louise Beaudoin, lorsqu'elle était ministre des Relations internationales du Québec, est allée jusqu'à proposer d'organiser un référendum au Québec sur la ratification par l'Assemblée nationale de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Jamais le gouvernement du Québec n'avait été aussi loin.

Lorsque les rapports internationaux concernaient essentiellement les questions de sécurité militaire ou de stabilité des monnaies, les pratiques internationales du gouvernement du Canada pouvaient se concrétiser sans trop d'entraves. Avec l'accélération de la mondialisation, des processus d'internationalisation comme le GATT et l'OMC et du développement de blocs régionaux comme l'ALENA, les champs de compétences des provinces sont de plus en plus affectés par les transformations de la scène internationale. Puisque les traités internationaux concernent à présent davantage des domaines d'activité comme l'éducation, les subventions aux entreprises, les marchés publics, la santé, la culture, les richesses naturelles, la formation professionnelle, l'environnement, etc., les conflits entre les provinces et Ottawa concernant les relations internationales sont inévitables et vont devenir de plus en plus problématiques.

Avec la multiplication des accords internationaux bilatéraux et multilatéraux, la croissance de l'activité normative des différentes organisations internationales et la diversification des thèmes de ces accords affectant de plus en plus les champs de compétences des provinces, il est inévitable que les droits des provinces affectent la capacité du Canada en matière de relations internationales. Cette question n'est donc pas simplement d'ordre théorique.

Le Canada et les provinces canadiennes font ainsi face à de nombreux défis en ce qui concerne le commerce international et les processus de libéralisation des échanges. Puisque pour sa croissance, le Canada est très dépendant d'un accès sécurisé au marché américain mais également, et dans une moindre mesure, au reste du monde, il est important d'améliorer les mécanismes intergouvernementaux concernant la négociation des traités internationaux du gouvernement canadien qui affectent les provinces.

Une intégration régionale ou internationale plus poussée ne peut réellement avoir lieu que si les provinces participent de manière directe aux politiques du gouvernement fédéral en matière de commerce international. Pour

Paquin.fm Page 4 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

cette raison et parce que les provinces ont la capacité d'empêcher l'intégration d'avancer, le gouvernement fédéral et les provinces doivent élaborer de nouveaux mécanismes en ce qui concerne les traités internationaux que contracte le Canada.

Un important problème auquel font face les provinces est leur manque de ressources en matière de traités commerciaux comparativement au gouvernement fédéral. Les difficultés de certains gouvernements provinciaux à mettre en œuvre les accords internationaux ont des répercussions négatives sur le processus d'intégration continentale. Si les provinces n'arrivent pas à remplir toutes les conditions de l'ALENA, l'intégration économique en Amérique du Nord n'en sera que retardée. De plus, si les provinces ne comprennent pas de façon adéquate ce que l'on attend d'elles, elles risquent d'être de plus en plus hésitantes à soutenir les efforts futurs d'intégration. Si le Québec n'est pas à la table des négociations sur les questions qui affectent sa culture unique et ses institutions particulières, il pourrait ne pas souscrire à d'autres traités de libre-échange et pourrait même être tenté de les combattre activement.

Cette question est également importante pour les autres provinces canadiennes car, selon certains juristes, il n'est pas exclu que les tribunaux canadiens révisent le jugement sur l'Affaire des conventions de travail de 1937 et finissent par accorder au gouvernement fédéral un pouvoir de mise en œuvre élargi des traités qu'il conclut et qui affectent les champs de compétence des provinces.[5] Le gouvernement du Québec a souvent soutenu que la protection du jugement de 1937 était suffisante mais rien n'empêche la Cour suprême du Canada de réviser le jugement du Comité judiciaire du Conseil privé. C'est ce qui s'est produit dans les années 1980 en Australie où ce même jugement s'appliquait et où les tribunaux ont conféré au Commonwealth d'importants pouvoirs en matière de mise en œuvre de traités touchant des domaines de compétence des États australiens.[6]

Compte tenu de cette situation, il devient fondamental d'étudier les capacités du gouvernement fédéral en matière de politique étrangère pour pouvoir suggérer des avenues de réformes. Il devient important au Canada d'avoir une meilleure idée des difficultés du passé afin que les pouvoirs, rôles et responsabilités réciproques du fédéral et des provinces en matière de négociation de traités internationaux et de participations aux organisations internationales à vocation universelle soient repensés.

Cet enjeu est également important car lors de son discours du 17 mai devant la Chambre de commerce de Laval, Paul Martin, s'est montré ouvert à l'idée d'accorder un rôle aux provinces en matière de relations internationales. Le ministre Benoît Pelletier s'est également fait confier le mandat de négocier une place pour le Québec dans les négociations et les organisations internationales.

Au niveau de la littérature, même si les travaux sur la question de la gou-

Paquin.fm Page 5 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

vernance à paliers multiples sont très développés en Europe, particulièrement afin d'expliquer le rôle des régions dans le processus d'intégration européen, on ne trouve que peu d'études sur cette question au Canada.[7] Les limitations imposées par le fédéralisme et le droit des États fédérés ne sont pas uniques au Canada, il s'agit d'un problème qui affecte inégalement les régimes fédéraux en général.[8] Le degré du problème est variable en fonction du cadre juridique des régimes politiques mais le Canada compte parmi les pays où les limitations au fédéral sont les plus fortes, à l'exception de la Belgique où les États fédérés possèdent une personnalité internationale.[9]

Dans les études sur les relations internationales du Canada et des provinces canadiennes, peu de chercheurs se préoccupent des relations avec les provinces ou de la capacité du Canada de ratifier des traités dans les champs de compétence des provinces.[10] Même si ce phénomène est vraiment très significatif, il reste largement ignoré dans la littérature sur les relations internationales du Canada et du Québec. Le sujet n'est pourtant pas nouveau. Déjà en 1966, Edward McWhinney écrit : « Indeed, looking back, it can be said that no single example has ever been cited, in the years since the *Labour Conventions* decision was handed down, where its rationale has presented any practical difficulties, or even mild inconvenience, in the conduct of Canada's foreign relations by the Dominion government. »[11]

Ce désintérêt s'explique probablement par le fait que la plupart des analyses considèrent ces questions comme étant secondaires et de peu d'importance contrairement aux questions de sécurité militaire par exemple.[12] Pour de nombreux spécialistes des relations internationales, ces questions relèvent plutôt de la politique interne alors que les spécialistes de la politique et des institutions intérieures affirment qu'il s'agit de questions internationales. Avec la mondialisation et les processus d'internationalisation, ces distinctions entre l'ordre interne et externe ne tiennent plus et il est de plus en plus important de s'intéresser aux interactions entre l'ordre politique interne et les transformations de la politique internationale. De plus, les chercheurs canadiens ou québécois qui s'intéressent aux organisations internationales à vocation universelle ont un penchant pour l'ONU, l'OTAN ou encore l'OMC mais peu s'intéressent à la politique du gouvernement canadien au sein de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation internationale du travail ou encore de l'UNESCO qui œuvrent essentiellement dans les champs de compétence des provinces canadiennes.[13] Dans le cas de l'ONU, on ne s'intéresse que peu aux difficultés d'exécution des traités que ratifie le Canada dans les champs de compétence des provinces.[14] La littérature n'est cependant pas inexistante. Le document le plus important reste le rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, également connu sous le nom de Commission Macdonald de 1985. Dans ce rapport, les commissaires constatent les défaillances des mécanismes intergouvernementaux au Canada et pro-

Paquin.fm Page 6 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

posent diverses solutions afin de réduire les conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le domaine des relations économiques internationales.[15]

Parmi les propositions, on en retrouve une qui suggérait d'accorder au gouvernement fédéral la compétence exclusive d'imposer les accords économiques internationaux, comme cela est le cas aux États-Unis. Cette position est également avancée par un groupe d'universitaires de l'Université de Toronto.[16] Même si cette proposition est difficilement réalisable car elle nécessite un amendement constitutionnel ou une révision par les tribunaux du jugement de 1937 sur l'Affaire des conventions de travail, il reste que l'hypothèse est importante parce qu'elle provoquerait une centralisation très importante du Canada.

Contrairement à ce qui se passe dans certaines autres fédérations, et c'est un problème pour le Canada, il n'y a aucune reconnaissance constitutionnelle de la compétence exclusive des affaires étrangères

En conclusion, la Commission suggérait d'améliorer les mécanismes fédéraux-provinciaux existants qui sont insuffisants. En effet, même si le gouvernement fédéral et les provinces ont développé des mécanismes consultatifs afin de respecter la division des pouvoirs au Canada, ces mécanismes sont insatisfaisants car ils ne sont pas contraignants, ils sont faiblement institutionnalisés et laissent une trop grande place à l'arbitraire fédéral.[17] C'est dans cet esprit que nous avons entrepris cet article, qui a pour objectif de faire la lumière sur les failles du système actuel, ce qui ouvre la porte à une réforme de ce système qui pourrait s'inspirer des mécanismes développés par d'autres pays fédéraux.[18]

Ce sujet est très important et intéresse non seulement la communauté de chercheurs spécialisés sur la question des principes et enjeux de la politique étrangère du Canada et des provinces canadiennes, mais également les spécialistes de droit constitutionnel et des relations intergouvernementales canadiennes. Cet article est également d'un intérêt particulier pour les politiciens et fonctionnaires provinciaux et fédéraux, car il vise à proposer des solutions réalistes pour améliorer les mécanismes intergouvernementaux concernant la politique étrangère du Canada en relation avec les provinces. Il propose une analyse inédite sur ce thème appelé à prendre de l'importance avec la multiplication des accords internationaux bilatéraux et multilatéraux ratifiés par le gouvernement fédéral et qui affectent de plus en plus les champs de compétences des provinces.

La facture de cet article est la suivante : la première partie porte sur les

Paquin.fm Page 7 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

mécanismes de la politique étrangère et les relations fédérales-provinciales au Canada. La seconde expose les arguments en faveur d'une réforme vers un système diplomatique à paliers multiples. La troisième et dernière partie examine les mécanismes intergouvernementaux de gestion de la politique étrangère dans quatre pays : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la Suisse. Cette partie expose comment adapter ces modèles aux réalités canadiennes.

Les mécanismes de la politique étrangère et les relations fédérales-provinciales au Canada

La *Loi constitutionnelle de 1867* aborde à peine la question des relations internationales. Contrairement à ce qui se passe dans certaines autres fédérations, et c'est un problème pour le Canada, il n'y a aucune reconnaissance constitutionnelle de la compétence exclusive des affaires étrangères.[19] Les articles 91 et 92 de la Constitution portant sur la distribution des pouvoirs législatifs n'assignent pas explicitement la responsabilité des affaires internationales au gouvernement fédéral ou aux provinces. En fait, une seule disposition intéresse le droit international, il s'agit de l'article 132, concernant les traités dits impériaux, qui stipule que « Le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire Britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers ».

À la suite du Traité de Westminster en 1931, le Canada se voit attribuer sa pleine personnalité internationale, ce qui inclut le droit de signer ses traités. Le gouvernement fédéral a alors soutenu qu'il détenait la compétence exclusive sur cette fonction. Or, un jugement du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres dans l'Affaire des conventions de travail rappellera que si l'art.132 conférait au Parlement et au gouvernement fédéral le pouvoir de mise en œuvre des traités impériaux, il ne s'agit pas d'une compétence générale de l'État canadien en matière de mise en œuvre des traités. Le comité judiciaire allait décider que le pouvoir de mise en œuvre suit le partage des compétences aux art. 91 et 92 de la Loi de 1867.

Dans *l'arrêt sur les Conventions de travail de 1937*, Lord Atkins écrit :

> Il serait essentiel d'avoir à l'esprit la distinction entre (1) la formation et (2) l'exécution des obligations qui découlent d'un traité, ce mot s'appliquant à toute entente entre plusieurs États souverains. Dans les pays constituant l'Empire britannique, il y a une règle bien établie qui veut que la conclusion d'un traité soit un acte qui relève de l'Exécutif tandis que l'exécution de ses obligations, si elles entraînent une modification aux lois du pays, exige l'intervention du pouvoir législatif. Contrairement à ce qui a lieu ailleurs, les stipulations d'un traité dûment ratifié n'ont pas dans l'Empire, en vertu de ce traité même, force de loi. Si l'Exécutif national du gouvernement du jour décide d'assumer les obligations d'un traité qui entraînent des modifications

Paquin.fm Page 8 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

aux lois existantes, il doit demander au Parlement son assentiment, toujours aléatoire, aux modifications proposées. Afin d'être sûr de ce consentement, il s'efforcera très souvent d'obtenir, avant la ratification finale, l'approbation expresse du Parlement. Mais on n'a jamais soutenu, et la loi n'est pas à cet effet, que pareille approbation a force de loi ou qu'en droit elle empêche le Parlement du jour, ou son successeur, de refuser sa sanction à toute mesure législative proposée dont il pourra plus tard être saisi.[20]

Puisque le gouvernement du Canada n'a pas la capacité d'imposer les traités qu'il ratifie à l'international quand ils affectent les champs de compétences des provinces, il a été contraint d'utiliser des clauses fédérales ... dans les traités internationaux

En somme, au Canada, le pouvoir de conclure un traité appartient à l'exécutif mais le législatif est compétent pour le mettre en œuvre. Puisque le Parlement est souverain, il n'est pas obligé de prendre les mesures législatives requises afin de mettre en œuvre un traité conclu par l'exécutif. Cela est également valable pour les législatures provinciales. Afin qu'un traité ait force de loi au Canada, pays au régime dualiste, il faut que le Parlement canadien intervienne, notamment lorsque les lois fédérales sont affectées, et que les provinces interviennent lorsque les lois provinciales le sont. Un traité ne s'applique pas par lui-même au-dessus des lois existantes. Pour qu'un traité s'applique, il doit être incorporé, dans la plupart des cas, en droit interne par une loi d'incorporation au palier compétent.[21] Si le droit interne est compatible avec le traité, il n'y a pas lieu de légiférer. Cela se produit souvent car les provinces et le Canada sont souvent à l'avant-garde ou ont déjà promulgué des lois qui sont plus sévères que les standards internationaux. Dans les autres cas où le droit n'est pas compatible avec le traité, une loi de mise en œuvre ou d'incorporation est nécessaire. Cette loi 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. La Convention des Nations Unies de 1958 pour la reconnaissance et l'exécution de sentences arbitrales étrangères est un exemple de traité mis en œuvre par une loi d'incorporation par les deux paliers de gouvernement. La Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants a été mise en œuvre exclusivement par les provinces.[22] Dans le cas de la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), les législateurs ont approuvé l'accord sans lui octroyer le droit de s'appliquer directement à l'intérieur du Canada mais ont plutôt modifié le droit interne afin de le rendre conforme aux dispositions de l'accord.[23]

Paquin.fm Page 9 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

Compte tenu de cela, le gouvernement fédéral doit être prudent lorsqu'il engage le Canada internationalement, car il risque d'être dénoncé. Afin d'éviter cela, il a historiquement développé deux stratégies : 1) utiliser les clauses fédérales afin de limiter la portée des traités internationaux et 2) établir des mécanismes de consultation des provinces.

Les clauses fédérales dans les traités internationaux

Puisque le gouvernement du Canada n'a pas la capacité d'imposer les traités qu'il ratifie à l'international quand ils affectent les champs de compétences des provinces, il a été contraint d'utiliser des clauses fédérales (parfois désignées clauses Canada) dans les traités internationaux afin d'éviter d'être dénoncé. Ce type de clause 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.[24]

Ce problème s'est étendu à la participation du Canada aux organisations internationales qui œuvraient essentiellement dans les champs de compétence des provinces. Dès 1938, par exemple, une procédure officieuse avait été mise sur pied pour baliser la participation du Canada à la Conférence internationale du travail. Lorsqu'un projet de convention était soumis, la délégation canadienne devait voter en faveur de la prise en considération de cette proposition mais devait s'abstenir lors du vote final, à moins que les « gouvernements provinciaux n'aient fait preuve à l'égard de l'essentiel de la proposition d'un soutien suffisant pour que l'on puisse entretenir des espoirs raisonnables quant à son adoption substantielle au Canada ».[25] Cela explique également pourquoi le Canada a longtemps décliné les invitations qui lui ont été faites de participer à la convention de la conférence de La Haye en droit international privé. Il n'avait pas intérêt à participer à une conférence dans laquelle, pour l'essentiel, on traitait d'objets qui étaient du champ de compétence des provinces.[26]

Lorsqu'un traité porte sur des matières relevant de la compétence provinciale, la pratique qui se développe veut que le gouvernement fédéral consulte les provinces et ratifie le traité lorsque les lois provinciales de mise en œuvre ont été adoptées

Ce type de clause se révèle cependant rapidement inacceptable pour les autres pays avec qui le Canada s'engage. En effet, lorsque le Canada ratifie un traité avec un État unitaire, comme la France, celui-ci respecte l'intégra-

Paquin.fm Page 10 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

lité du traité alors que le gouvernement fédéral ne peut assurer le respect que de sa partie de l'accord. La clause fédérale évoluera ainsi et prendra deux tendances. La première veut que l'on limite la portée d'une entente à certaines provinces et la seconde impose au gouvernement fédéral qu'il prenne des mesures raisonnables afin de faire respecter le traité ou l'accord par les provinces.

Un exemple de la première évolution de la clause fédérale provient de la Conférence de La Haye sur le droit international privé. Dans le cadre de cette conférence, le gouvernement fédéral 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 sur la forme des testaments internationaux, il a indiqué que cette Convention ne s'appliquait qu'au Manitoba et à Terre-Neuve. Quelques mois plus tard, la portée de la convention a été étendue à l'Ontario et à l'Alberta. Autre exemple, en 1983, le gouvernement fédéral a appuyé la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. Lors de la ratification du traité en 1983, il ne s'appliquait qu'à quatre provinces. Par la suite, cette Convention va s'étendre progressivement à d'autres provinces et est aujourd'hui en vigueur partout au pays.[27]

La seconde évolution de la clause fédérale provient de traités comme le GATT ou l'ALENA. L'article XXIV : 12 art.13 du traité du GATT énonce que « Chaque Membre est 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 prendre des « mesures raisonnables » afin que les gouvernements régionaux et locaux appliquent le traité du GATT.

La nature des obligations du gouvernement fédéral du Canada vis-à-vis des provinces a été explicitée par l'organe de règlement des différends. Dans la cause *Canada « Import, Distribution and Sale of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies »*, les États-Unis ont argumenté que le gouvernement du Canada pouvait contraindre les provinces canadiennes à adopter les réglementations du GATT. Les provinces contrevenaient en effet à certains engagements pris par le Canada. Le jugement de la commission du GATT n'a pas défini ce que signifiait, pour le gouvernement fédéral, de prendre des « mesures raisonnables », mais a jugé que le gouvernement canadien doit pouvoir démontrer que le Canada a fait des « efforts sérieux, persistants et convaincants » [*Serious, persistent, and convincing effort*].[28] En somme, les experts du GATT, et aujourd'hui de l'OMC, reconnaissent que le gouverne-

Paquin.fm Page 11 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

ment fédéral n'a pas la capacité constitutionnelle d'imposer les traités qu'il a ratifiés aux provinces.

Cette réserve est inscrite dans le traité de l'ALENA à l'article 105 sur l'étendue des obligations. Cet article précise, comme la section XXIV :12 art.13 du GATT, que « 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 provinces ».

Les mécanismes de consultation

Les transformations des clauses fédérales ont forcé le gouvernement fédéral à consulter les provinces lorsque les traités internationaux affectent leurs champs de compétence car, dans le cas contraire, il risque d'être dénoncé. Afin d'éviter d'être pris en défaut d'exécution d'un traité, l'exécutif fédéral a développé une pratique typiquement britannique, selon laquelle il devient partie à un traité après que la législation de mise en œuvre requise soit adoptée par le Parlement ou les législatures provinciales.[29] Lorsqu'un traité porte sur des matières relevant de la compétence provinciale, la pratique qui se développe veut que le gouvernement fédéral consulte les provinces et ratifie le traité lorsque les lois provinciales de mise en œuvre ont été adoptées ou sont sur le point de l'être. Parce que le gouvernement fédéral est conscient de ses limites, plusieurs mécanismes de consultation fédérale-provinciale ont également été mis sur pied.[30]

Ces mécanismes ne signifient pas cependant que le gouvernement fédéral reconnaît un rôle aux provinces en matière de relations internationales. Le ministère des Affaires étrangères du Canada rappelle que les démarches pour conclure un traité relèvent de la compétence discrétionnaire du gouvernement fédéral. Comme le souligne Renaud Dehousse, « 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 ».[31]

Dans le domaine de l'éducation, qui est à l'origine de l'accélération de l'activisme québécois dans les années 1960, les provinces peuvent mettre en œuvre leurs propres politiques d'échange ou de coopération avec d'autres régions ou pays, mais la participation des provinces à des organisations gouvernementales internationales à vocation universelle comme l'ONU, l'UNESCO, l'OEA ou l'OCDE se fait par le truchement du gouvernement fédéral, qui est le seul à pouvoir parler au nom du pays, même dans les champs de compétence des provinces.

Depuis 1967, un organisme de coopération interprovincial dans le domaine de l'éducation a été mis sur pied. Il s'agit du Conseil des Ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) dont le rôle est de coordonner les échanges entre provinces, de faire la gestion de certains programmes con-

Paquin.fm Page 12 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

joints mais également, de plus en plus, d'établir la position du gouvernement canadien lors de rencontres internationales qui portent sur les questions d'éducation.

En effet, depuis 1977, le ministère des Affaires étrangères du Canada a conclu avec le CMEC une entente qui prévoit qu'à tout événement international qui traite de questions liées à l'éducation, le CMEC recommandera la composition de la délégation canadienne et désignera le chef de mission. Cette entente a été acceptée par toutes les provinces incluant le Québec. C'est cette entente qui régit depuis les relations internationales du Canada en matière d'éducation. L'entente prévoit que le CMEC doit être représentatif du point de vue de l'ensemble des provinces lorsqu'une position doit être déterminée. Ce sont les provinces qui déterminent normalement la position canadienne. Les décisions au sein du CMEC se prennent par consensus ce qui, dans les faits, se traduit par une forme de veto pour l'ensemble des provinces. C'est le gouvernement canadien qui est chargé de défrayer les coûts de l'opération, sauf si les provinces souhaitent envoyer du personnel supplémentaire.

Cette organisation interprovinciale assume également un rôle de secrétariat permanent sur ce sujet et s'assure d'établir des contacts réguliers avec les organisations internationales. Elle est également l'interlocutrice unique et assure la coordination des enquêtes comme celle dirigée par l'OCDE. C'est ce système qui permet aux provinces collectivement d'être représentées dans les organisations gouvernementales internationales où sont abordées les questions d'éducation.[32]

Dans le domaine des traités adoptés à la Conférence de La Haye en droit international privé, le ministère fédéral de la Justice a mis sur pied un groupe consultatif qui est composé de fonctionnaires des ministères provinciaux de la justice représentant quatre régions du Canada. Ce groupe consultatif est remplacé tous les quatre ans et a pour mandat de conseiller le ministère de la Justice sur les questions de droit international privé. À la suite des recommandations de ce groupe consultatif, les ministères provinciaux sont consultés pour préciser la position canadienne lors de la négociation du traité et sur les questions de mise en œuvre. En outre, des représentants des provinces peuvent faire partie de la délégation canadienne aux sessions de la conférence de La Haye. Par la suite, la Conférence d'uniformisation des lois du Canada prépare des projets de loi uniformes que pourront adopter, si elles le souhaitent, les provinces.[33]

D'autres mécanismes existent, comme la Conférence fédérale-provinciale des ministres responsables de la question des droits de la personne. Cette conférence se réunit environ tous les deux ans et regroupe un comité permanent qui inclut des représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires. Les décisions de ratifier de nouvelles conventions dans le domaine des droits de la personne sont prises dans le cadre de ces conférences.[34]

Paquin.fm Page 13 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

Dans le domaine de la libéralisation économique, le gouvernement fédéral a également mis sur pied différents mécanismes afin de consulter les provinces. Depuis le début des négociations multilatérales de libéralisation du cycle de Tokyo au milieu des années 1970, le gouvernement canadien a développé des mécanismes consultatifs sur les initiatives fédérales concernant le commerce international.[35] Ces mécanismes étaient rendus nécessaires par le fait que les négociations du cycle de Tokyo commençaient à aborder des enjeux qui étaient clairement dans les champs de compétence des provinces. Puisque les cycles suivants impliquaient également les champs de compétence des provinces, les mécanismes de consultation vont demeurer.[36] Ces consultations vont gagner en importance; les négociations internationales vont de plus en plus porter sur les politiques internes concernant 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 de prix des ressources naturelles et de support à l'agriculture ne sont que deux exemples parmi d'autres de questions domestiques affectant les compétences constitutionnelles des provinces qui commencent à être abordées lors de conférences internationales.

Le gouvernement fédéral doit ainsi consulter les provinces pour des avis techniques et pour développer des argumentaires de négociations. De plus, il se devait de négocier avec les provinces car il ne possède pas la capacité constitutionnelle d'imposer les traités qu'il contracte dans les champs de compétence des provinces. Ces pratiques de négociations intergouvernementales se poursuivront dans de nombreux forums incluant les forums C-commerces (C-Trade meeting). Ce comité réunit tout les trois mois les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux afin d'échanger des renseignements et d'élaborer la position canadienne sur un ensemble de questions relatives à la politique commerciale, ce qui inclut les négociations.[37]

Le gouvernement fédéral a également mis sur pied depuis 2001 un groupe de travail mixte sur le commerce international, qui inclut la Fédération canadienne des municipalités et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Il a aussi instauré des mécanismes pour consulter les gens d'affaires, les organisations non gouvernementales et les citoyens.[38]

Les arguments pour une réforme

Comme on le constate, le gouvernement fédéral a été obligé de partager une partie de ses prérogatives internationales avec les provinces, car ses capacités constitutionnelles sont limitées. Le fédéralisme et la négociation de traités internationaux nécessitent depuis les années 1970 une coopération fédérale-provinciale de plus en plus importante. On constate, cependant à l'étude des différents mécanismes fédéraux-provinciaux, que les provinces ont un rôle limité dans les mécanismes intergouvernementaux. Compte tenu du rôle des provinces dans la mise en œuvre des traités qui affectent leurs

Paquin.fm Page 14 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

champs de compétence, on aurait pu s'attendre à des forums plus institutionnalisés qui ne sont pas de simples lieux de discussion, mais des institutions où les décisions se prennent conjointement et où le gouvernement fédéral est obligé de tenir compte de l'avis des provinces comme c'est le cas dans d'autres pays fédéraux.

La question est : est-ce que les politiciens et les hauts fonctionnaires fédéraux, lorsqu'ils formulent une politique, réfléchissent sur les difficultés d'exécution, qui sont parfois considérables au niveau provincial ?

Les mécanismes actuels sont insuffisants parce qu'il est difficile de mesurer à l'avance comment évolueront les obligations du Canada liées aux différents traités de libre-échange qui sont en vigueur et à venir. Cela pose un problème de taille pour tous les paliers de gouvernement mais ce problème est exacerbé au palier provincial pour plusieurs raisons. Selon Stephen de Boer, ancien haut fonctionnaire ontarien, il est déjà arrivé que les représentants du gouvernement fédéral négocient une obligation très significative ayant des effets très importants et irréversibles sur les champs de compétence des provinces, sans réellement les consulter à ce sujet. C'est le cas du chapitre 11 de l'ALENA qui porte sur la protection des investisseurs étrangers et de leurs investissements.[39] Selon de Boer, l'incompréhension des négociateurs canadiens sur le sens à donner aux lois provinciales sur l'expropriation a causé des problèmes légaux prévisibles. La présence d'un négociateur provincial aurait pu attirer l'attention des représentants fédéraux sur cette question. Même type de situation lors de négociations internationales qui se déroulent au sein d'organisations internationales. On peut citer en exemple la négociation de l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) qui, s'il avait été ratifié, aurait jeté à terre une bonne partie du modèle de développement québécois.

Un autre problème lié aux obligations internationales du Canada provient du fait que les provinces ne sont pas à la table des négociations avant, pendant et après la conclusion d'un traité. Il en résulte que les provinces n'ont pas toujours une idée précise de leurs obligations. Jusqu'à tout récemment – c'est encore le cas pour de nombreuses provinces notamment les plus petites – les provinces canadiennes ne suivaient que de façon distante les traités internationaux conclus par Ottawa et qui affectent leurs champs de compétence. Le résultat de cette attitude était prévisible : de très grands risques que les provinces introduisent des législations qui sont incompatibles avec les obligations internationales du Canada.

Ensuite, il n'est pas évident que les décisions politiques lors de grandes

Paquin.fm Page 15 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

conférences bilatérales et multilatérales sur les processus de libéralisation des échanges prises par le gouvernement fédéral tiennent compte des difficultés de mise en œuvre au niveau provincial. La question est : est-ce que les politiciens et les hauts fonctionnaires fédéraux, lorsqu'ils formulent une politique, réfléchissent sur les difficultés d'exécution, qui sont parfois considérables au niveau provincial ?

Puisque les provinces canadiennes sont souvent mal informées sur la portée des obligations internationales déjà négociées et en négociation du gouvernement fédéral, il s'ensuit d'inévitables poursuites de la part de gouvernements étrangers qui contestent les politiques d'un gouvernement provincial qui sont incompatibles avec les obligations internationales du Canada. Si une province canadienne accorde une subvention qui contrevient aux obligations du Canada et qu'un gouvernement étranger poursuit le Canada, qui devra payer les droits compensateurs le cas échéant ? La province qui n'a pas participé aux processus de négociation ou le gouvernement fédéral qui n'a pas su exposer à la province les obligations internationales du Canada ?

Au Canada, en cas de non-exécution par une province d'un traité relevant de la compétence législative des provinces, il n'existe pas de norme générale de droit interne régissant la responsabilité de l'État canadien face au droit international. Dans certains cas, le gouvernement fédéral a eu recours à des accords de compensation conclus avec une province afin de se faire indemniser si le Canada était reconnu responsable envers un État étranger de manquement à des engagements internationaux du Canada. Mais cette formule n'est pas toujours pertinente car le manquement à un engagement international n'implique pas toujours une perte financière. En règle générale, comme le souligne Maître Christiane Verdon : « le statut juridique d'un accord fédéral-provincial en vertu duquel les provinces s'engageraient à mettre en œuvre un traité en adoptant les lois de mise en œuvre nécessaires n'est pas très bien défini. S'agit-t-il d'un accord créateur de droits et d'obligations dont la sanction serait reconnue par les tribunaux ou s'agit-il plutôt d'un accord politique qui n'est pas obligatoire en droit? ».[40] Cette situation risque de créer de multiples conflits dans le futur. Ne serait-ce que pour régler cette question, il est utile de repenser le partage des rôles en matière de relations internationales.

En cas de conflit, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux concernés sont ainsi contraints de travailler conjointement afin de défendre la position canadienne. Cela inclut une participation provinciale aux audiences de l'OMC sur le règlement des différends. La coopération intergouvernementale du Canada sur ces enjeux n'est pas formalisée. Il est étrange que les provinces n'aient pas un rôle plus important car, lorsqu'un gouvernement étranger conteste une politique d'un gouvernement provincial, c'est ce dernier qui possède les meilleurs arguments et avis juridiques

Paquin.fm Page 16 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

pour défendre sa position. La province en question doit pouvoir avoir le droit de participer à sa défense directement, ne serait-ce qu'au sein de la délégation canadienne.

Le gouvernement fédéral en retirerait des avantages puisqu'il n'a pas toujours l'expertise et le personnel nécessaire pour assumer cette responsabilité. Une plus grande implication des provinces assurerait également au gouvernement fédéral un meilleur appui de leur part dans la position du gouvernement fédéral devant les organismes de règlement des différends. Une plus grande participation des provinces assurerait également au gouvernement fédéral que ces dernières aient une meilleure compréhension de leurs obligations internationales. De plus, en incluant les provinces dans les mécanismes de règlement des différents comme partenaires, le fédéral s'assure de ne pas assumer seul la responsabilité d'un échec qui aurait des conséquences négatives, notamment au niveau économique, pour une province.

De plus, l'inclusion de représentants provinciaux dans les processus d'arbitrage qui portent sur leurs politiques aurait plusieurs conséquences positives pour les relations commerciales canadiennes. Les représentants des provinces auraient ainsi la possibilité de se développer une expertise dans les procédures de règlement des différends. En même temps, les représentants provinciaux auraient une meilleure appréciation des conséquences pour le Canada et les provinces de ne pas se conformer aux obligations internationales du Canada. L'inclusion de représentants provinciaux dans les processus de ratification de traité du gouvernement fédéral lui procure de nombreux avantages. Sur certains enjeux, comme en matière d'éducation ou de santé par exemple, le degré de compétence des représentants provinciaux dépasse celui des représentants du gouvernement fédéral. De plus, contrairement aux négociateurs fédéraux du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, leurs vis-à-vis provinciaux tendent à demeurer dans leurs fonctions plus longtemps.[41] Cela signifie, en termes de politiques publiques, qu'ils ont une plus grande mémoire institutionnelle de certains enjeux que leur vis-à-vis fédéral.

Finalement, l'intégration des provinces canadiennes au sein du processus de négociation du gouvernement fédéral aurait un autre avantage très important. Il serait plus facile pour le gouvernement canadien de critiquer les autres États fédérés, notamment américains, qui ne respectent pas les accords internationaux contractés par le gouvernement américain, s'il peut garantir lui-même que les provinces canadiennes respecteront les engagements internationaux du Canada. Cette question est très importante car, même si le gouvernement américain a la capacité constitutionnelle d'imposer aux États américains le respect de ses engagements commerciaux internationaux, la volonté politique, compte tenu de l'importance de certains États, n'y est pas toujours.[42]

Paquin.fm Page 17 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

Les expériences étrangères

Comme on le constate, le gouvernement fédéral est contraint de négocier avec les provinces car ses capacités constitutionnelles sont limitées en ce qui concerne la mise en œuvre des traités internationaux qui affectent les champs de compétence des provinces. Puisque cela risque de poser des problèmes évidents quant à de la capacité du gouvernement fédéral de remplir ses obligations internationales, il est utile d'étudier les mécanismes dans quatre autres pays fédéraux afin de voir comment ces modèles peuvent êtres importés au Canada.

Le modèle allemand

En Allemagne, l'intégration européenne a complètement transformé la pratique de la politique étrangère au sein du régime fédéral allemand. Depuis la conclusion du traité de Rome de 1957, les compétences des *Länder* se sont effritées graduellement au profit de l'échelon supranational ou européen. Cet effritement des compétences a été rendu possible par un article de la *Loi fondamentale* qui accordait le droit au *Bund* de transmettre des droits de souveraineté aux institutions interétatiques sans l'accord du *Bundesrat*.[43]

Les *Länder* coordonneront leurs efforts afin de corriger cette situation. Le projet de marché unique et le projet d'union monétaire et politique, en approfondissant davantage l'intégration, affecteront considérablement les champs de compétence des *Länder*. Quand le *Bundesrat* a procédé à la ratification de ces réformes, les *Länder* ont protesté et imposé des changements dans la procédure de modification constitutionnelle du fédéralisme allemand. Les *Länder* obtiendront une garantie institutionnelle de participer au processus d'élaboration des réformes et des politiques publiques européennes pour défendre leurs intérêts.[44] Ainsi, la loi de la ratification de l'acte unique de 1986 sera votée après une consultation du *Bundesrat*.

La préparation du traité de Maastricht offrira aux *Länder* la possibilité d'influencer l'accord. La ratification de ce traité coïncidait avec les délibérations du *Bund* et des *Länder* pour la réforme constitutionnelle. Les *Länder* réussiront à garantir leur participation dans le processus de prise de décisions à l'échelle européenne. Il faut, depuis, l'accord du 2/3 du *Bundesrat* avant de transmettre des droits de souveraineté à l'échelon européen. En outre, le *Bundesrat* doit être informé et doit participer à toutes les affaires de l'Union européenne, ce qui inclut le processus législatif fédéral. L'accord prévoit également une participation décisive du *Bundesrat* dans le processus de législation fédéral si les compétences législatives des *Länder* sont touchées. Le *Bundesrat* est en outre autorisé à envoyer un délégué représentant l'Allemagne au Conseil des ministres de l'Union européenne lorsque le sujet à l'ordre du jour porte sur les champs de compétence des *Länder*. Comme le souligne Martin Nagelschmidt : « Alors que le ministère des Affaires étrangères avait toujours réclamé la seule compétence de représenter la RFA

Paquin.fm Page 18 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

dans les institutions européennes, les ministres présidents des *Länder* avaient mis en avant l'idée que les politiques européennes ne relevaient plus d'une politique étrangère mais d'une 'politique européenne de l'intérieur'.»[45]

Afin de mieux tenir compte des questions européennes, les *Länder* mettront sur pied une conférence des ministres des Affaires européennes qui se réunit entre deux et quatre fois par année. Cette conférence prépare les positions et les demandes des gouvernements des *Länder* vis-à-vis des institutions européennes et de l'État allemand. On créera des postes de chargés de mission des Affaires européennes et de rapporteurs des Affaires européennes. Dans de nombreux *Länder*, on créera une division des affaires internationales de la politique européenne. Depuis les années 1980, les *Länder* auront ouvert à Bruxelles des bureaux qui serviront de complément à l'observateur des *Länder*. Le gouvernement allemand a d'abord mal réagi devant l'ouverture de ces bureaux mais depuis, les relations entre la représentation du *Bund* et les bureaux des *Länder* sont très bonnes.[46]

Le modèle belge

Depuis 1993, les entités fédérées belges peuvent devenir de véritables acteurs internationaux.[47] L'autonomie des entités fédérées belges sur le plan de la politique extérieure est unique au monde. Aucun autre pays ne reconnaît constitutionnellement que ses entités fédérées sont souveraines dans leurs champs de compétences et que cela s'applique également aux relations internationales. Pour cette raison, les Etats fédérés belges disposent d'une personnalité juridique internationale et peuvent conclure de véritables traités avec des pays souverains. Depuis la signature des accords de Lambermont en juin 2001, le commerce extérieur est également une compétence régionale.

De plus, en Belgique, on note une « absence de hiérarchie » entre les différents paliers de gouvernement en matière de relations internationales.[48] La principe allemand «Bundesrecht bricht landesrecht » (le droit fédéral prime sur le droit régional) ne s'applique donc pas en Belgique. Depuis la révision constitutionnelle de 1993, il existe trois types de traités internationaux en Belgique :

1) Les traités relevant exclusivement des compétences du gouvernement fédéral et qui sont conclus et ratifiés par ce même gouvernement fédéral ;
2) les traités relevant exclusivement des compétences communautaires ou régionales et qui sont conclus et ratifiés par les autorités desdites communautés ou régions. Du point de vue juridique, ces traités d'États fédérés ne sont pas subordonnés en Belgique aux accords fédéraux, ni au droit fédéral, ni à aucun contrôle politique du parlement fédéral. Les parlements des États fédérés approuvent les traités et leurs gouvernements les ratifient ;

Paquin.fm Page 19 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

3) quand un accord concerne à la fois les compétences fédérales et les compétences communautaires et/ou régionales (les accords dits « mixtes »), le traité est conclu selon une procédure spéciale comme convenue entre tous les gouvernements, et doit également être approuvé par tous les parlements concernés.[49]

Le droit de représentation est également accordé aux entités fédérées. Il en résulte que les entités fédérées belges ont la possibilité de désigner leurs propres représentants à l'étranger, que ce soit ou non dans le cadre des postes diplomatiques et consulaires de l'État belge.[50] L'ambassadeur belge n'a aucune autorité hiérarchique sur les représentants des entités fédérées. Aujourd'hui, la Flandre a 100 représentations à l'étranger.

Les entités fédérées belges ont également le droit d'établir directement des politiques dans le domaine multilatéral. Depuis quelques années, les entités fédérées sont représentées officiellement au sein de la délégation belge à des organisations internationales comme l'Union européenne, l'UNESCO ou l'OMC. Enfin, il existe des organisations qui traitent des matières exclusivement communautaires ou régionales, dans ce cas, la Belgique n'est représentée que par les ministres des entités fédérées.[51]

Afin d'éviter les conflits et d'assurer une certaine cohérence pour la politique étrangère belge, un Comité interministériel des affaires étrangères (CIAE) a été institutionnalisé.[52] Ce comité réunit des représentants des différentes autorités au plus haut niveau politique et a été conçu comme une institution d'information et de concertation permanente.[53] La prise de décisions se réalise par consensus.[54] Sur les questions européennes, par exemple, il y a obligation de consensus entre les régions et le gouvernement fédéral, ce qui signifie que les communautés et les régions belges ont un droit de regard sur une bonne partie de la politique européenne de l'État belge. Si les représentants des États fédérés et de l'État belge ne s'entendent pas, la Belgique doit s'abstenir. Il s'agit cependant d'une « abstention constructive », c'est-à-dire que cette abstention ne paralyse pas le processus. La Belgique s'abstient simplement d'avoir une position, elle annule son vote. Cette façon de procéder met une énorme pression sur les différents acteurs pour qu'ils s'entendent et les abstentions sont en effet rares.

Cela est même susceptible d'aller plus loin. En effet, comme les communautés et les régions sont invitées à toutes les réunions de coordination, elles pourraient chercher à exercer une influence sur des aspects internationaux qui ne relèvent pas de leur compétence. Pour l'instant, les acteurs subétatiques font preuve de retenue lorsqu'un sujet qui ne les concerne pas est abordé.

La cohérence du système semble également préservée. La loi oblige en effet les différents gouvernements à s'informer mutuellement des affaires étrangères, à s'accorder sur la politique à suivre au sein du Comité intermi-

Paquin.fm Page 20 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

nistériel des affaires étrangères (CIAE) ou à conclure des accords de coopération.[55] De cette manière, la cohérence d'ensemble de la politique étrangère belge n'est pas mise en péril.

Le modèle espagnol

À la suite de nombreux jugements du Tribunal constitutionnel espagnol qui accorderont progressivement un rôle international aux communautés autonomes et aux négociations entre les communautés autonomes et le gouvernement espagnol, la structure de participation à l'Union européenne de l'Espagne imitera le modèle allemand et, dans une moindre mesure, l'expérience belge.[56]

Afin d'élaborer les positions de l'Espagne sur le plan européen, l'État espagnol et les communautés autonomes ont mis sur pied des instruments de collaboration. Ils ont élaboré des conventions cadres, des conférences sectorielles et des commissions ad hoc afin de faciliter et de coordonner les rapports entre l'État et les communautés autonomes en matière de politique étrangère.[57]

Pour faire face à l'importance et à l'augmentation des activités extérieures des communautés autonomes en relation avec la Communauté européenne, on va créer, en 1988, la Conférence pour les affaires européennes. En 1994, on va élargir son cadre thématique à toutes les activités internationales des communautés autonomes. Dès la formalisation de cette décision, la Conférence va servir à établir des procédures d'action dans certains domaines qui étaient auparavant particulièrement sensibles et conflictuels comme la question des accords de coopération transfrontalière négociés par les communautés autonomes. En 1996, à la suite d'une décision de cette Conférence, on va mettre sur pied le Conseil pour les affaires autonomiques à la représentation permanente de l'Espagne à l'Union européenne. Cette institution sera chargée d'établir des relations avec les divers bureaux que les communautés autonomes ont à Bruxelles et de diffuser des informations sur l'Union européenne aux communautés autonomes.

À la suite des élections de mars 1996 en Espagne, les négociations entre la droite espagnole de José-Maria Aznar et les nationalistes catalans de Jordi Pujol en vue de la formation d'un nouveau gouvernement vont se traduire par un renforcement de la participation régionale aux décisions communautaires. Ce « pacte de gouvernabilité » PP-CiU consistait à augmenter et à renforcer les mécanismes de participation des communautés autonomes à la politique européenne de l'État. Ce pacte prévoyait une consolidation du système de conférences entre l'État et les communautés autonomes ce qui implique une participation des communautés autonomes à la politique européenne de l'État espagnol.[58] Ce pacte prévoyait également la création d'un poste de conseiller aux affaires autonomiques au sein de la représentation permanente de l'Espagne devant l'Union européenne. Le nouveau

Paquin.fm Page 21 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

président espagnol a pris cette proposition à son compte lors de la dernière élection générale en mars 2003. En décembre 2004, les communautés autonomes ont obtenu le droit de participer aux Conseils des ministres de l'Union européenne. Dans ce cas, le représentant des communautés autonomes parle au nom de toutes les communautés et non pas au nom d'une communauté particulière.[59]

Même s'il est toujours difficile de plaquer un modèle étranger en politique canadienne, certaines pratiques étrangères peuvent guider les réformes qui pourraient être mises en œuvre au Canada

La Catalogne jouit de par sa position particulière en Espagne d'une commission bilatérale État espagnol/gouvernement catalan qui a été créée afin de favoriser la négociation des questions européennes d'un intérêt spécial pour la Catalogne.[60] Cette commission, fruit d'un accord signé à Barcelone le 9 juin 1998, qui comprend des membres des deux administrations, est un instrument de relations bilatérales et de coopération pour le traitement de l'initiative d'une des deux parties. Cet accord est également un accord mutuel qui porte sur les aspects de la participation de la Catalogne aux affaires européennes en relation avec la Communauté européenne et particulièrement l'action de son gouvernement.[61]

Le modèle suisse

La nouvelle constitution de la Suisse, qui a été adoptée par référendum en 1999, prévoit la participation des cantons aux décisions de politique extérieure (art. 55), mais également la possibilité pour les cantons de conclure des traités dans leurs champs de compétence (art.56) avec certaines réserves.

La *loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération* (RS 138.1) confirme et concrétise cette disposition constitutionnelle. Cette loi, en vigueur depuis le 1er juillet 2000, définit les grands principes, fixe les buts et la nécessité de consulter les cantons lors de la préparation de décisions de politique extérieure qui affectent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. Cette loi reconnaît un droit aux cantons de participer à la préparation des mandats de négociation et aux négociations si le résultat de ces dernières touche leurs champs de compétence. Aux droits des cantons, certaines réserves s'appliquent. Par exemple, la participation des cantons ne porte pas atteinte à la compétence première de la Confédération en matière de politique étrangère.

Au niveau de la forme de la participation, le devoir réciproque d'informa-

Paquin.fm Page 22 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

tion est central. La Confédération est tenue de porter à la connaissance des cantons de manière détaillée les projets de politique extérieure qui sont importants pour ces derniers. Dans la pratique, les cantons reçoivent tous les six mois une liste des projets de la Confédération. À partir de cette liste, les cantons peuvent demander des suppléments d'information sur des aspects particuliers. Des représentants du gouvernement fédéral rencontrent à intervalles réguliers les représentants des cantons afin de favoriser l'échange d'informations.

En ce qui concerne les mécanismes de consultation, si les cantons le demandent, la confédération doit les consulter lors de la préparation décisive de la politique extérieure. La confédération peut également le faire de sa propre initiative. En règle générale, elle consulte les cantons avant de procéder à des négociations. Le poids qu'accorde la confédération aux positions des cantons est fonction du degré selon lequel les cantons sont affectés par la décision. Si la confédération s'écarte de la position des cantons, elle doit en donner les motifs essentiels.

Pour ce qui est des négociations, si les compétences des cantons sont affectées, la Confédération associe ces dernières à la préparation des mandats et aux négociations elles-mêmes. Cette pratique, désormais courante, est utilisée notamment lors des négociations sectorielles avec l'Union européenne. Ce sont les cantons qui proposent les personnes chargées de les représenter au sein de la délégation de la Confédération. Ces dernières sont nommées par la confédération et sont soumises à l'autorité du chef de délégation.

Analyse des modèles à la lumière de la dynamique du fédéralisme canadien

Les différents modèles de coordination de la politique étrangère issus d'autres pays à structure fédérale comportent de nombreux éléments susceptibles d'améliorer les mécanismes de gestion de la politique étrangère du Canada. Même s'il est toujours difficile de plaquer un modèle étranger en politique canadienne, certaines pratiques étrangères peuvent guider les réformes qui pourraient être mises en œuvre au Canada. Afin d'augmenter les chances de succès d'une telle opération, on sait, à la lumière de la dynamique constitutionnelle récente, qu'il est souhaitable qu'une telle réforme n'implique aucune modification constitutionnelle importante; c'est-à-dire aucune utilisation de la formule d'amendement, elle doit être le plus multilatérale possible, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas trop singulariser le Québec, en lui accordant un statut particulier. La réforme proposée doit être cependant suffisamment souple pour permettre au Québec d'affirmer sa spécificité un peu à la manière de l'Accord sur la santé de 2004. Autre élément important, le gouvernement canadien doit également en retirer un avantage.

Paquin.fm Page 23 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

À la lumière de ces constatations, les différents modèles présentés plus haut proposent plusieurs avenues intéressantes. Le modèle allemand, par exemple, contient certains mécanismes qui peuvent être utiles au Canada comme, par exemple, cette garantie de participation des *Länder* aux processus d'élaboration des politiques européennes. Le gouvernement fédéral du Canada tirerait avantage d'une plus grande participation des provinces à l'élaboration des politiques de régionalisation ou de libéralisation des échanges – que ce soit dans le cadre de négociations pour approfondir les dispositions de l'ALENA, dans le cadre des négociations afin d'élargir l'ALENA à l'ensemble de l'Amérique (ZLEA) ou dans le cadre des cycles de négociations de l'OMC.

Il est très intéressant également de constater que les *Länder* ont mis sur pied des conférences des ministres des Affaires européennes qui se réunissent régulièrement. Un tel rôle pourrait être assumé au Canada par le Conseil de la fédération qui pourrait se voir confier plus de responsabilités par les provinces en matière de commerce international. Les différences fondamentales entre le fédéralisme allemand et canadien, entre autres en ce qui concerne le rôle du Sénat, rendent cependant difficile l'adoption de ce système au Canada, sans une modification constitutionnelle qui semble improbable, voire impossible au pays.

Le système étranger qui correspond le plus aux revendications traditionnelles du Québec, telles qu'exprimées par Paul Gérin-Lajoie en 1965, est le modèle belge. Même si ce système satisfait complètement les revendications traditionnelles du gouvernement du Québec car il représente l'application pratique de la doctrine Gérin-Lajoie, il est évident que les représentants du gouvernement fédéral risquent cependant de trouver que ce modèle est trop ambitieux pour le Canada. L'objection la plus prévisible est qu'il est certainement plus facile de faire fonctionner ce système en Belgique à cause du nombre plus réduit d'entités fédérées. Le Canada étant constitué de dix provinces fortement asymétriques et de trois territoires, l'application de ce modèle semble impossible. Cette objection est probablement insurmontable au Canada, mais il est utile de rappeler qu'un traité européen en Belgique doit être adopté par neuf parlements !

Tout comme le modèle allemand, le modèle belge propose la création d'une institution intergouvernementale de gestion de la politique étrangère, ce qui favorise une meilleure concertation entre les acteurs. Les entités fédérées belges possèdent également une personnalité juridique internationale qui leur permet de conclure des traités dans leurs champs de compétence. Accorder ce droit aux provinces, avec certaines réserves comme c'est le cas avec le modèle suisse, serait une bonne façon de limiter les conflits Québec-Ottawa.

Idée également intéressante, les entités fédérées belges ont également le droit d'établir des politiques dans le domaine multilatéral. L'inclusion de

Paquin.fm Page 24 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

représentants provinciaux au sein de délégation canadienne ne constitue pas un précédent en soit au Canada. Mais il pourrait être intéressant d'élargir ce modèle à l'ensemble des organisations internationales qui œuvrent dans les champs de compétence des provinces.

Le dernier élément très important du modèle belge est cette notion « d'abstention constructive ». Cet élément crée une très forte pression qui force les acteurs internes à s'entendre. Dans le cas contraire, les représentants belges doivent s'abstenir lors des négociations internationales. Le gouvernement fédéral ne voudrait certainement jamais être muselé de la sorte. Mais si un jour le Conseil de la fédération en vient à obtenir un rôle afin de déterminer la position des provinces au sein des organisations internationales ou les traités de libre-échange qui affectent leurs champs de compétence, cette notion « d'abstention constructive » pourrait être utile. Elle permettrait de donner une certaine protection au Québec, sans que celui-ci n'obtienne un statut particulier.

Le système espagnol de participation des États fédérés à la politique européenne de l'État espagnol est également très intéressant. Ce système implique des conférences sectorielles sur tous les sujets qui touchent les communautés autonomes en matière de relations internationales ainsi qu'un droit reconnu d'être actif en relations internationales. De plus, la Catalogne, à cause de son caractère distinct, possède un statut particulier avec une commission bilatérale gouvernement espagnol/gouvernement catalan. De par sa culture et ses institutions uniques, le gouvernement du Québec pourrait réclamer un statut comparable, entre autres, dans les relations avec l'UNESCO. Mais cette proposition risque de favoriser une montée de boucliers dans le reste du Canada, ce qui rend ses chances de succès chancelantes. On note également que, tout comme en Belgique et en Allemagne, le représentant des communautés autonomes peut représenter la position du pays au sein de la délégation espagnole, au Conseil de l'Union européenne lorsque les sujets à l'ordre du jour affectent les champs de compétence des communautés autonomes. Ce modèle pourrait être utilisé au Canada sur les questions de libéralisation des échanges soit lors des négociations pour la création de la ZLEA ou lors des négociations à l'OMC, comme c'est déjà le cas en Belgique. En somme, lorsque les négociations en cours n'affectent que les champs de compétence des provinces, un représentant provincial pourrait représenter le Canada et parler au nom des provinces.

Le modèle étranger qui est le plus facilement importable au Canada est certainement le système suisse. Le modèle suisse table avant tout sur la consultation et la participation des cantons à la négociation du mandat et aux négociations comme telles, lorsque leurs champs de compétence sont affectés. Ce modèle permettrait aux provinces de mieux comprendre leurs obligations internationales en plus de soutenir le gouvernement canadien dans ses négociations internationales. La présence de négociateurs provin-

Paquin.fm Page 25 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

ciaux pourrait aider les autorités fédérales à mieux comprendre les besoins des provinces. Ce modèle permettrait d'éviter que le gouvernement fédéral contracte des obligations qui affectent négativement les champs de compétences des provinces. Un rôle reconnu pour les provinces en matière de relations internationales leur permettrait de prendre le relais sur certains enjeux délicats, en plus d'avoir une marge de manœuvre pour défendre leurs intérêts à l'international.

Conclusion

En conclusion, afin d'améliorer le modèle canadien de gestion de la politique étrangère par l'adoption d'un système à paliers multiples, voici les éléments des différents modèles qui pourraient être retenus :

1. Les provinces canadiennes devraient songer à accorder un rôle plus important et même central au Conseil de la fédération, afin que celui-ci se transforme en un lieu de discussion et de coordination des politiques internationales des provinces un peu sur le modèle du CMEC présenté plus haut. Le Conseil de la fédération serait ainsi l'institution où se décideraient les politiques internationales des provinces à l'intention des organisations internationales à vocation universelle, mais également la position des provinces lors de négociations bilatérales et multilatérales de libéralisation des échanges lorsque leurs champs de compétence sont affectés. C'est dans cette institution que l'on pourrait faire jouer cette notion « d'abstention constructive ». Si les provinces n'arrivent pas à un consensus, le Canada s'abstient d'avoir une position qui affecte les champs de compétence des provinces, mais n'empêche pas une négociation d'évoluer. L'abstention canadienne n'impliquerait pas un blocage de la négociation. Ce mécanisme mettrait une très forte pression sur les provinces afin qu'elles adoptent une position commune et acceptée de tous. Cette notion d'abstention constructive rendrait plus facile la conciliation des intérêts provinciaux qui sont parfois divergents.

La création de ce mécanisme permettrait de résoudre un autre problème, celui de la sous-représentation des petites provinces dans les processus de négociation des traités internationaux du gouvernement fédéral. Au Canada, de nombreuses provinces n'ont pas les ressources ou même un intérêt suffisamment clair dans les négociations commerciales pour mettre en œuvre les accords contractés par Ottawa et les arrangements successifs. Le problème des ressources a été accentué par la crise des finances publiques, le déséquilibre fiscal et les nombreuses compressions budgétaires dans les années 1990. Une conséquence prévisible est que des enjeux qui affectent certaines provinces ne sont pas relayés convenablement au palier fédéral et vice-versa.

La modification proposée ferait en sorte que les provinces soient mieux à même de saisir les enjeux liés aux traités que ratifie le Canada et qui

Paquin.fm Page 26 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

affectent leurs champs de compétence. Grâce à ces mécanismes, le gouvernement fédéral serait moins vulnérable face aux litiges internationaux qui impliquent des politiques provinciales.

2. Le Conseil de la fédération pourrait également déléguer des représentants qui négocieraient au nom des provinces au sein de la délégation canadienne. Il n'est pas exclu que le gouvernement fédéral négocie un accord international qui ne s'applique pas à toutes les provinces. Dans ce cas, comme on l'a souligné, il ne s'agirait pas d'un précédent. Le traité peut également inclure des mesures asymétriques entre les provinces.

3. Le troisième mécanisme à retenir est cette garantie de la part du gouvernement fédéral d'une participation des provinces aux politiques bilatérales et multilatérales du Canada affectant les champs de compétence des provinces au sein de la délégation canadienne. En échange, les provinces s'engageraient à ratifier dans un délai raisonnable les traités fédéraux. Limiter l'arbitraire d'Ottawa sur cette question permettrait également de diminuer les conflits.[62]

4. La dernière proposition concerne le devoir réciproque d'information qui devrait être central. Le gouvernement fédéral et les provinces pourraient reprendre le mécanisme suisse et y ajouter un élément du système espagnol, c'est-à-dire les conférences sectorielles fédérales-provinciales sur un ensemble d'enjeux internationaux. Lorsque certains enjeux n'intéressent qu'une province (comme la question du traité sur la diversité culturelle pour le Québec), il pourrait être souhaitable de créer, que ce soit sur une base ad hoc ou même permanente, un comité Québec-Ottawa qui déterminerait les positions du Canada dans cette organisation.

5. Le gouvernement fédéral devrait également reconnaître le droit aux provinces de conclure des traités dans leurs champs de compétence, avec certaines limitations comme le système suisse. Cette pratique s'est largement banalisée au Canada où le Québec a conclu plus de 550 ententes internationales, ainsi qu'à l'étranger. Cela éliminerait une source de problème importante. Il est vrai, en ce qui concerne le Québec, que cette réforme ne répond pas aux attentes mises de l'avant par Gérin-Lajoie en 1965 puisqu'il souhaitait une logique directe. Mais dans le contexte canadien, elle constituerait une avancée importante, voire même spectaculaire.

Notes

1 Gouvernement du Canada, *Fédéralisme et relations internationales*, Secrétariat d'État aux Affaires extérieures, Ottawa, 1968; Gouvernement du Canada, *Fédéralisme et Conférences internationales sur l'Éducation*, Secrétariat d'État aux Affaires extérieures, Ottawa, 1968.

Paquin.fm Page 27 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

2 Il est cependant utile de noter que, malgré ses limitations, le Canada a mieux rempli ses obligations concernant le GATT, l'OMC, et l'ALENA que les États américains. Les États américains sont pourtant constitutionnellement tenus d'appliquer les traités internationaux que contracte Washington dans leurs champs de compétence. Aux États-Unis, c'est souvent la volonté politique qui fait défaut; Stephen de Boer, « Canadian Provinces, US States and North American Integration: Bench Warmers or Key Players ? » in *Choices IRPP*, Vol. 8, N° 4 November 2002, p. 4 et suivantes.

3 Douglas Brown, « The Evolving Role of the Provinces in Canada-U.S. Trade Relations », in D.M. Brown et E.H. Fry, (dirs.), *State and Province in the International Economy* (Berkeley University of California: Institute of Governmental Studies Press, 1993), p. 111.

4 Projet de Loi N° 52, *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales et d'autres dispositions législatives*, Assemblée nationale, deuxième session, trente-sixième législature, Éditeur officiel du Québec 2001; cette loi a été adoptée à l'été 2002.

5 Cette position est soutenue par Grace Skogstad, « International Trade Policy and Canadian Federalism : A Constructive Tension », in *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Herman Bakvis et Grace Skogstad (eds) (Toronto: Oxford University Press, 2001).

6 THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA V. TASMANIA. THE TASMANIAN DAM CASE [1983] HCA 21; (1983) 158 CLR 1 (1 July 1983); je remercie Marc-Antoine Adam, Directeur de la Direction de la réflexion stratégique, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, Ministère du Conseil exécutif du gouvernement du Québec, pour cette information.

7 Sauf l'ouvrage de Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multi-layered Diplomacy* (Londres: St.Martin's Press, 1993); sur la gouvernance à paliers multiples: Liesbet Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1996); Charlie Jeffery, « Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, N° 1, 2001; Eric Philippart, « Le Comité des Régions confronté à la 'paradiplomatie' des régions de l'Union européenne », dans Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne* (Paris: Editions économica, 1997); Bart Kerremans, « Determining a European Policy in a Multi-Level Setting : The Case of Specialized Co-ordination in Belgium », *Regional and Federal Studies*, vol. 10, n° 1, Spring 2000.

8 Dwight Heperger, « Répartition des pouvoirs et fonctions dans les régimes fédéraux », Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991; Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation* (Bruxelles: Presses interuniversitaires européennes, 2004).

9 Stéphane Paquin, « Paradiplomatie identitaire et la diplomatie en Belgique. Le cas de la Flandre », dans *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 33 : 3, Juillet-Août, 2003, pp. 556–643.

10 Il y a cependant des exceptions : Howard A. Leeson et Wilfried Vanderelst, *External Affairs and Canadian Federalism : The History of A Dilemma* (Toronto: Holt Rinehard and Winston, 1973); Renaud Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales* (Bruxelles: Bruylant, 1999); Stephen de Boer, « Canadian Provinces, US States and North American Integration : Bench Warmers or Key Players? » dans *Choices IRPP*, Vol. 8, N° 4, November 2002.

11 Edward McWhinney, « The Constitutional Competence within Federal Systems as to International Agreements », dans *Canadian Legal Studies*, vol. 1, 1966, p. 151.

12 Dans le collectif dirigé par Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards* (Paris: Presses de sciences po, 2002), on ne retrouve rien sur cette question.

13 Tom Keating, *Canada and World Order. The Multilateralist tradition in Canadian Foreign Policy*, Second edition (Don Mills: Oxford University Press Canada, 2002).

14 François LeDuc et Marcel Cloutier, *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, Ministère des Relations internationales, Gouvernement du Québec, Québec, 2000.

15 Rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développe-

Paquin.fm Page 28 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

ment (Commission MacDonald), Ministère des Approvisionnements et services, volume 1, 1985, p. 405 et suivantes.

16 Grace Skogstad, « International Trade Policy and Canadian Federalism : A Constructive Tension », dans *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Herman Bakvis et Grace Skogstad (eds) (Toronto: Oxford University Press, 2001); Jacob Zeigel, « Treaty Making and implementation Powers in Canada : The Continuing Dilemma », dans B. Cheng et E.D. Brown (eds.), *Contemporary Problems of International Law : Essays in Honour of Georg Schwarzenberger on his Eithtieth Birthday* (Agincourt: Carswell, 1988).

17 Stephen de Boer, *op. cit.*

18 Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation* (Bruxelles: Presses interuniversitaires européennes, 2004).

19 Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3e ed. (Scarborough: Prentice Hall Canada, 1997), p. 295; Howard A Leeson et Wilfried Vanderelst, *op. cit.*

20 Traduit dans François Chevrette et Herbert Marx, *Droit constitutionnel* (Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1992), p. 1186.

21 Sylvie Scherrer, « L'effet des traités dans l'ordre juridique interne canadien à la lumière de la jurisprudence récente », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif* (Montréal: les Éditions Yvon Blais Inc.), p. 59.

22 Christiane Verdon, *La conclusion et la mise en œuvre des traités dans les États fédérés et unitaires*, Académie internationale de droit comparé, XIIe Congrès, Montréal, 1990, p. 2.

23 Sylvie Scherrer, *op. cit.*, p. 63.

24 André Patry, *La compétence internationale des provinces canadiennes* (Montréal: André R. Dorais éditeur, 2003).

25 « Some proposals concerning Canada and the International Labour Organization » mémorandum du délégué permanent auprès de la SDN, Genève, 30 novembre 1938, cité dans Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 191.

26 Renaud Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales* (Bruxelles: Bruylant, 1991), p. 190.

27 Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 191.

28 General Agreement on Tariffs and Trade, *Basic Instruments and Selected Documents*, 35th Supp. 37. (Washington, DC : GATT Secretariat, 1988).

29 Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 181.

30 Jacob Zeigel, « Treaty Making and implementation Powers in Canada : The Continuing Dilemma », in B. Cheng and E.D. Brown (eds.), *Contemporary Problems of International Law : Essays in Honour of Georg Schwarzenberger on his Eithtieth Birthday* (Agincourt: Carswell, 1988).

31 Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 136–137.

32 Yvan Dussault, « Les négociations interaméricaines en matière d'éducation : le rôle des acteurs fédérés canadiens », document inédit, 4 février 2004.

33 Augusto Cesar Belluscio, « La conclusion et la mise en œuvre de traités dans les États unitaires et fédérés », document inédit.

34 Ibid.

35 Ivan Bernier, « La Constitution canadienne et la réglementation des relations économiques internationales au sortir du 'Tokyo Roound' », *Cahiers de Droit*, vol. 20, 1979, pp. 673 et suivantes.

36 H. Scott Fairley, « Juridictional Limits on National Purpose : Ottawa, The Provinces and Free Trade with the United States » dans Marc Gold et David Leyton-Brown (eds), *Trade-Offs on Free Trade : the Canada-US Free trade Agreement* (Toronto: Carswell, 1988).

37 Stephen de Boer, *op. cit.*, p. 4.

38 Voir : [http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/instp-pcs.nsf/fr/sk00251f.html] Source

39 Stephen de Boer, *op. cit.*, p. 6; Stephen de Boer était, lors de la redaction de ce texte "Senior Policy Advisor and Team Leader, Trade and International Policy Branch, Ministry of Enter-

Paquin.fm Page 29 Friday, November 25, 2005 9:11 AM

prise, Opportunity and Innovation, Government of Ontario"; il est aujourd'hui fonctionnaire fédéral.

40 Christiane Verdon, *op. cit.*, p. 17.

41 Stephen de Boer, *op. cit.*, p. 12 et suivantes.

42 Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs* (New York: A Council on Foreign Relations Book, 1998), p. 5.

43 Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales, op. cit.*, p. 137 et suivantes.

44 M. Nagelschmidt, « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurttemberg », *Études internationales*, vol. XXX, N° 4, décembre 1999, p. 684.

45 Ibid., p. 685.

46 Ibid., p. 689.

47 Éric Philippart, « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures : le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », dans *Etudes internationales*, volume XXIX, n° 3 septembre (1998), p. 632; Stéphane Paquin, « Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique. Le cas de la Flandre », *op. cit.*, pp. 556, 643.

48 David Criekemans et Timon Bo Salomonson, "La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », dans Stéphane Paquin (dir.) *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, N° 10, vol. 1, (2002), p. 167 et suivantes.

49 André Alen et Rusen Ergec, *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993* (Bruxelles: ministère des Affaires étrangères de Belgique, deuxième édition, 1998), p. 57.

50 Ibid.

51 Ibid., p. 57 et suivantes.

52 Dépendant de la traduction française, on parle soit de Conférence interministérielle des Affaires étrangères (CAIE) ou de Conférence interministérielle de la politique étrangère (CAPE).

53 David Criekemans et Timon Bo Salomonson, "La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », dans Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, N° 10, vol. 1 (2002), p. 167 et suivantes.

54 Bart Kerremans, « Determining a European Policy in a Multi-Level Setting : The Case of Specialized Co-ordination in Belgium », *Regional and Federal Studies*, vol. 10, n° 1, Spring 2000, pp. 42–4.

55 Johanne Poirier, « Formal Mecanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *Regional and Federal Studies* 12, 2002, pp. 128–55.

56 Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne* (Québec: Presses de l'Université Laval, 2003).

57 Caterina Garcia, "Comunidades Autónomas y relaciones internacionales", dans R. Gillespie et *al.*, *Las relaciones exteriores de la España democrática* (Madrid: Alianza Editorial, 1995), p. 170.

58 Kenneth McRoberts, *Catalonia: Nation Building Without A State* (Toronto: Oxford Press, 2001), p. 77.

59 Martine Silber, « Les régions espagnoles seront représentées au conseil des ministres de l'UE », *Le Monde*, 13 décembre 2004.

60 Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger », Rapport d'activités, Direcció General de Relacions Exteriors, 1998, p. 255.

61 Ibid., p. 255.

62 Sur ce sujet, voir Stéphane Paquin, « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, N° 2–3, Automne 2004.