

L’AFFIRMATION DES ÉTATS FÉDÉRÉS DANS LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES : LE CAS DE L’ACCORD ENTRE LE CANADA ET L’UNION EUROPÉENNE

Stéphane PAQUIN^(a)

Si l’opposition de la Région wallonne à la conclusion de l’Accord économique et commercial global entre le Canada et l’Union européenne mieux connu sous l’acronyme anglais de « CETA » (Comprehensive Economic and Trade Agreement) (ci-après l’Accord ou CETA) a fait l’objet d’une attention médiatique internationale importante, les États fédérés sont généralement minimisés comme acteur d’influence dans la littérature scientifique portant sur les négociations commerciales. Parce que ces derniers ne sont pas considérés comme des acteurs de plein droit du droit international économique, ils ont tendance à être ignorés par les spécialistes des négociations commerciales qui préfèrent se concentrer sur les États souverains ou sur l’Union européenne. Cet état de fait contraste avec l’importance accrue de ces acteurs dans les négociations commerciales dans le contexte de la montée en puissance des autorités régionales dans le monde (Keresschot, Kerremans & De Bièvre, 2020, p. 4 ; Freudlsperger, 2020 ; Hooghe, Marks & Schakel, 2010).

Même si ce phénomène n’est pas récent – le Gouvernement du Québec réclame un rôle dans les négociations internationales du Canada depuis la formulation de la « Doctrine Gérin-Lajoie en 1965 – il prend une importance nouvelle. Avec les nouveaux traités commerciaux de la « nouvelle génération » toutes les sphères d’activité gouvernementale, y compris les questions qui se rapportent à la compétence constitutionnelle des États fédérés, relèvent d’au moins un et souvent de plusieurs chapitres de ce type de traité (Broschek & Goff, 2020 ; Paquin, 2017). Les négociations commerciales internationales portent sur des enjeux de plus en plus sensibles pour les États fédérés telles que les marchés publics, la coopération

(a) École nationale d’administration publique, Québec, Canada.

réglementaire, les services, la santé publique, la diversité des expressions culturelles, les subventions aux entreprises, le traitement des investisseurs, le règlement des différends entre les investisseurs et les États, la suppression des obstacles non tarifaires, l'agriculture, la mobilité de la main-d'œuvre, l'environnement et le changement climatique, etc. Dans ce contexte les États fédérés, comme la province de Québec et la Région wallonne, sont conscients que leurs compétences constitutionnelles ainsi que leur capacité à formuler et à mettre en œuvre des politiques publiques dépendent de ce qui est négocié dans ces accords commerciaux. De nombreux États fédérés souhaitent être inclus dans la dynamique multiniveau des négociations commerciales (Broschek & Goff, 2020 ; Bollen, De Ville, & Gheyle, 2020 ; Tatham, 2018 ; Paquin, 2017).

L'influence des États fédérés dans la négociation du CETA est sans précédent. Le Québec, c'était également le cas des autres provinces canadiennes, a pu influencer les positions du gouvernement du Canada de l'intérieur. Le Québec a présenté plus de 150 mémorandums de positionnement stratégique et a participé à plus de 275 réunions avec les négociateurs fédéraux, provinciaux et territoriaux pendant la négociation de l'Accord. Le négociateur en chef du gouvernement du Québec, Pierre Marc Johnson, a également plus influencé directement les négociations. Il a même tenu plus de 12 réunions bilatérales avec le négociateur en chef européen, Mauro Petriccione, parfois même sans représentant du gouvernement du Canada! Dans l'ensemble, l'influence du Québec s'est fait sentir sur de nombreuses questions telles que la coopération réglementaire, la certification, la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance de la diversité des expressions culturelles, ou l'exemption culturelle, mais aussi sur des questions qui ont finalement été laissées en dehors de l'accord comme les marchés publics de la société d'État Hydro-Québec (Johnson, Muzzi & Bastien, 2015, p. 30).

Dans le cas de la Région wallonne, de nombreuses concessions ont été accordées par l'UE et le Canada en échange de son soutien. Ces concessions ne signifiaient pas une réouverture de l'Accord en soi, mais plutôt l'inclusion d'un instrument juridique interprétatif pour clarifier certaines dispositions de l'Accord, notamment dans les domaines touchant au droit du travail, l'environnement, mais aussi en ce qui concerne le règlement des différends entre les investisseurs et les États. La Région wallonne a également exigé que le mécanisme de règlement des différends soit soumis à l'examen de la Cour de justice de l'Union européenne afin de garantir sa conformité avec le droit communautaire (Magnette, 2017 ; RTBF, 2016).

Bien que le Québec et surtout la Région wallonne aient fait l'objet d'une attention médiatique internationale particulière, ils ne sont pas les seuls

États fédérés à s'intéresser aux négociations commerciales (Broschek & Goff, 2020). En Autriche, par exemple, tous les parlements des Länder ont adopté à l'unanimité des résolutions sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (ou TTIP selon l'acronyme anglais) et sur le CETA, rejetant le TTIP et s'opposant à la ratification provisoire du CETA. Malgré l'opposition unanime au CETA, le gouvernement autrichien a ignoré les préoccupations des Länder et a quand même ratifié l'accord (Broschek, Bussjäger & Schramek, 2020). En Allemagne, les Länder ne manifestaient pas tous le même soutien à l'égard du CETA, mais le Bundesrat, dont les membres sont nommés par les gouvernements des Länder, peut bloquer la ratification de cet accord mixte (Kersschot, Kerremans *et al.*, 2020, p. 10). Du côté de la Suisse, l'art. 55 de la Constitution suisse permet aux cantons de participer à la conduite de la politique étrangère incluant la politique commerciale lorsque les décisions affectent leurs champs de compétence. Aux États-Unis et au Mexique, l'influence des États fédérés est moins forte en raison du processus décisionnel plus centralisé, mais la participation aux négociations et l'influence de ces États sur celles-ci par le truchement de mécanismes intergouvernementaux continuent de croître. Dans le cas des États-Unis, certains États, comme l'État de New York, Washington ou de la Pennsylvanie, disposent de ressources bureaucratiques dédiées aux questions de commerce international (Broschek & Goff, 2020, p. 10 ; Schiavon & López-Vallejo, 2020 ; Kukucha, 2017 ; Egan & Guimarães, 2020).

L'importance nouvelle des États fédérés dans les négociations commerciales, malgré l'importante asymétrie et capacité d'influence entre eux, a également accru la mobilisation sociale et la pression politique sur ces derniers. Le sentiment d'exclusion des négociations commerciales de plusieurs États fédérés a pour effet d'alimenter le ressentiment d'une partie de la population à l'égard des accords commerciaux. Cette situation était particulièrement évidente en Région wallonne (Magnette, 2017 ; Bollen, De Ville, & Gheyle, 2020). Les États fédérés sont ainsi des acteurs importants dans le processus de légitimation des accords commerciaux, car lorsqu'ils s'opposent à un accord, comme dans le cas wallon, ils mettent en péril les négociations et risquent de provoquer des réactions en chaîne (Broschek & Goff, 2020 ; Paquin, 2010, p. 201 ; Magnette, 2017).

Cet article compare le rôle qu'ont joué dans la négociation du CETA le Québec et la Région wallonne, laquelle a été soutenue par Bruxelles-Capitale et la Communauté française de Belgique, afin d'expliquer pourquoi et comment les États fédérés sont de plus en plus impliqués dans les négociations commerciales. Ces cas peuvent être considérés comme contrastés. En effet, bien que les deux cas représentent des États fédérés francophones, l'implication de chacun dans la négociation du CETA est différente : en Europe, c'est l'Union européenne qui négocie pour les États membres et ces

derniers ne peuvent conduire une politique commerciale distincte de celle de l'UE. Autrement dit, alors qu'au Canada, les acteurs clés sont l'État fédéral et les provinces canadiennes, en Europe, il y a l'UE, les États membres et ensuite les régions (Kersschot, Kerremans *et al.*, 2020, p. 4).

De plus, les deux cas sont contrastés, car le processus de négociation en Europe a exclu le Parlement de la Région wallonne, mais aussi de Bruxelles-Capitale et de la Communauté française, tandis que le Québec, de même que les autres provinces canadiennes, a obtenu un rôle au sein de la délégation canadienne, une exigence de la Commission européenne pour relancer les négociations (Paquin, 2013). Les négociateurs de la Commission européenne souhaitaient que les provinces fassent partie de la délégation canadienne, notamment parce qu'ils étaient particulièrement intéressés par l'accès, pour les entreprises de l'UE, aux marchés publics municipaux et provinciaux canadiens. Les négociateurs ont jugé que l'inclusion des provinces dans le processus de négociation rendrait ces dernières plus disposées à s'engager et à faire des concessions importantes lors de la négociation. Selon Christian Freudlsperger (2020), les marchés publics des États fédérés et des municipalités représentent environ les 2/3 des marchés publics des pays de l'OCDE. Au Canada, ces marchés représentent environ 224 milliards de dollars US ou près de 14 % du PIB du Canada (Freudlsperger, 2020, p. 53-54).

De l'autre côté de la table de négociation, le consentement de la Belgique à la signature de l'Accord a été bloqué au niveau des États fédérés par des parlements régionaux. La Commission européenne n'a pas souhaité inclure les États fédérés ou les régions d'Europe dans la négociation de l'Accord. Mais puisque l'Accord a été qualifié de « mixte », l'UE a exigé que les 28 États membres (c'était avant le Brexit), dont 38 parlements nationaux et régionaux, soutiennent l'Accord avant que le traité n'entre pleinement en vigueur.

En Belgique, le Parlement fédéral et le Parlement flamand avaient tous deux approuvé l'Accord, mais pas le Parlement wallon, ni ceux de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté française de Belgique. Le gouvernement fédéral belge ne pouvait procéder sans leur accord. Puisque les parlements des États fédérés de Belgique ne pouvaient pas influencer le processus de négociation par l'entremise des mécanismes de gouvernance multiniveau européens, certains d'entre eux ont choisi de bloquer le processus afin d'exprimer leur opposition et de forcer des concessions (Van der Loo, 2016 ; Tatham, 2018 ; Bollen, De Ville, & Gheyle, 2020).

La comparaison permet de tirer des enseignements importants : l'inclusion dans le processus de négociation des États fédérés leur permet de faire plus facilement d'importantes concessions pendant la négociation

et d'accepter également le résultat de la négociation. Lors des négociations, les provinces canadiennes ont, en effet, proposé les plus importantes concessions de leurs histoires en matière de marchés publics (Freudlsperger, 2020 : 7-8 et 53-54). De plus, les provinces ont largement accepté l'issue de la négociation (Paquin 2013, 2017).

Cet article présente une revue de la littérature ainsi que les résultats obtenus à la suite d'entretiens semi-dirigés qui ont été menés tout au long des négociations de l'Accord entre 2008 et 2018 avec des élus, des fonctionnaires, des conseillers et des négociateurs qui ont participé directement aux négociations commerciales pour un total de dix personnes différentes. Certaines personnes ont été interviewées à plusieurs reprises pendant toute la durée des négociations. Ces entretiens qui ont eu lieu à Ottawa, au Québec et à Bruxelles représentent plus de 24 heures de discussions avec les principaux acteurs pendant et après les négociations. Le guide d'entretien a été approuvé par le comité d'éthique de l'École nationale d'administration publique.

Les États fédérés et les négociations commerciales internationales

Depuis les années 1970, les États fédérés jouent un rôle plus actif à l'international, notamment pour éviter de devenir de simples exécutants d'accords négociés par d'autres (Paquin, 2018 ; Crieckemans, 2011 ; Michelmann, 2009). En 2020, le gouvernement du Québec dispose de 33 représentations dans 18 pays, tandis que Wallonie-Bruxelles international possède 18 délégations et des liens avec près de 70 pays en 2018 (Paquin, Reuchamps *et al.*, 2015 ; Wallonie-Bruxelles International, 2018).

Un très large éventail d'outils de politique publique est à la disposition des États fédérés dans le domaine des relations internationales : ils envoient des délégations à l'étranger, élaborent des politiques avec d'autres États fédérés, voire même avec des pays souverains, participent à des foires commerciales et à des forums internationaux tels que le forum de Davos, financent des campagnes de relations publiques pour augmenter les exportations et attirer les investissements et organisent des visites officielles avec d'autres dirigeants régionaux ou nationaux. Certains disposent même d'un ministère chargé des relations internationales, comme le ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec ou Wallonie-Bruxelles International.

Les fonctionnaires des gouvernements des États fédérés peuvent également faire partie de la délégation de leur pays et participer aux réunions

d'organisations internationales telles que l'OCDE, l'UNESCO ou l'OMS. Il est même désormais courant pour les fonctionnaires des gouvernements d'États fédérés de Belgique de parler au nom de leur pays au sein de l'UE et de participer à la rédaction d'accords internationaux lorsque le sujet relève de leur compétence constitutionnelle. Les États fédérés belges peuvent même conclure de véritables traités (Paquin, 2015, 2010, 2003).

Les États fédérés disposent de deux grands canaux d'influence dans une négociation commerciale, les canaux intraétatiques et extraétatiques. Au Canada, le fait d'être une province canadienne donne accès, par l'entremise des canaux intraétatiques, aux décideurs du gouvernement fédéral, y compris aux négociateurs commerciaux. Ainsi, les provinces canadiennes ont un accès privilégié aux réseaux diplomatiques et aux négociations commerciales internationales avec ont la possibilité d'en influencer les résultats (Paquin, 2018).

En Europe, les négociations commerciales sont de la responsabilité constitutionnelle de l'Union européenne et non pas des États membres. Cette situation a pour effet que l'influence des régions en Europe est moins directe que dans un pays comme le Canada. De plus, il y a aussi une asymétrie entre les capacités d'influence des régions européenne, certaines régions sont des acteurs « principaux » qui possèdent des « veto » comme la Région wallonne, alors que d'autres représentent un acteur « principal collectif » qui peut influencer une décision par l'entremise d'une institution collective comme des Länder allemands par l'entremise du Bundesrat. Finalement, certaines régions sont plutôt des émetteurs-récepteurs (transceivers). Par exemple, lorsqu'une région en Europe n'a pas de compétences constitutionnelles lui permettant d'influencer par les mécanismes intergouvernementaux ou d'opposer un veto dans le processus, il ne peut agir que comme émetteur-récepteur. L'Écosse, avant le Brexit, se trouvait dans cette situation. Son rôle se limitait à la réception et la transmission d'informations politiquement pertinentes dans la chaîne de délégation (Kersschot, Kerremans *et al.*, 2020, p. 4-5). Ce sont les pouvoirs constitutionnels des régions qui déterminent dans quelle catégorie elles se retrouvent.

En Europe, c'est en Belgique où la capacité d'influence est la plus importante. En effet, dans les négociations commerciales en Europe, la Commission européenne a besoin d'une autorisation formelle de la part du Conseil, une institution où les interlocuteurs sont les États membres. Puisqu'en Belgique, les États fédérés participent, au sein de la délégation belge aux travaux du Conseil, ils peuvent influencer la Commission européenne de cette façon (Kersschot, Kerremans *et al.*, 2020, p. 5). Ils peuvent également influencer le processus en menaçant d'utiliser leur veto

et bloquer le processus d'approbation à l'interne comme l'a fait la Région wallonne avec le CETA (Magnette, 2017).

Les États fédérés peuvent également utiliser des canaux extraétatiques. Dans le contexte européen, des régions comme la Wallonie ou Bruxelles-Capitale peuvent utiliser des canaux extraétatiques pour s'engager auprès des institutions européennes, notamment par l'intermédiaire du Comité des régions. Selon Tatham, dans le contexte de l'UE, les canaux extraétatiques ont tendance à être mobilisés plus fréquemment que les canaux intraétatiques (Tatham, 2018 ; Tatham & Thau, 2014). L'inverse est vrai dans le contexte nord-américain, puisque les États fédérés des trois fédérations nord-américaines – Canada, Mexique et États-Unis – n'ont pas d'institutions supranationales décisionnelles sur lesquelles faire pression. Ils privilégient donc les mécanismes intraétatiques, mais mènent également des discussions entre eux dans un nombre croissant de réseaux de gouvernements infraétatiques (Paquin, 2017 ; 2018).

Dans leurs relations avec l'UE, les États fédérés, comme le Québec, peuvent également faire des représentations auprès des institutions européennes ou des acteurs de la politique commerciale. Le délégué général du Québec à Bruxelles, Christos Siros, a par exemple rencontré Peter Mandelson, le commissaire européen chargé du commerce, afin d'étudier l'idée de relancer les négociations commerciales avec le Canada, par exemple. Le Premier ministre du Québec, Jean Charest, a également convaincu Nicolas Sarkozy, qui assurait la présidence tournante du Conseil de l'UE en 2008, de soutenir l'idée de relancer les négociations de libre-échange entre le Canada et l'Europe. Sarkozy est devenu le plus grand promoteur de l'accord en Europe. Plus tard, selon Paul Magnette, François Hollande tenait au CETA, car il était né d'une initiative franco-québécoise (Magnette, 2017). Au cours des négociations, le négociateur en chef du gouvernement du Québec pour l'Accord, Pierre Marc Johnson, a eu de nombreuses rencontres bilatérales en tête-à-tête avec le négociateur en chef de l'UE, Mauro Petriccione (Johnson, Muzzi *et al.*, 2015, p. 30, Panetta, 2013).

Le cas du Québec et des provinces canadiennes

Si la *Loi constitutionnelle de 1867* au Canada confère la responsabilité du commerce international (art. 91.2) au parlement du Canada, il n'y a aucune attribution constitutionnelle formelle de la compétence exclusive des affaires étrangères. Il n'y a pas non plus de disposition constitutionnelle qui spécifierait qui peut conclure des traités au Canada. Les dispositions

de *Loi constitutionnelle de 1867* ayant trait à la répartition des pouvoirs législatifs – articles 91 et 92 – ne spécifient pas explicitement qui, du fédéral ou du provincial, a autorité en la matière. De plus, contrairement à certaines constitutions fédérales, la *Loi constitutionnelle de 1867* n’interdit pas aux provinces d’avoir un rôle à l’international. Certains articles indiquent même le contraire (Barnett, 2018, p. 1 ; Cyr & de Mestral, 2017, p. 596, Kukucha, 2008). En effet, selon l’article 92.4, les provinces peuvent opérer des bureaux à l’étranger.

Depuis 1867, et avec l’évolution du droit des traités, les pratiques se sont routinisées au Canada. De nos jours, le processus de conclusion de traités au Canada, comprend globalement quatre étapes fondamentales : la négociation, la signature, la ratification et la mise en œuvre du traité. Les trois premières étapes sont du ressort de l’exécutif alors que la dernière relève du législatif puisque le Canada est un régime dualiste (Cyr & de Mestral, 2017, p. 596).

Les trois premières étapes sont généralement reconnues comme constituant un monopole de l’exécutif fédéral. Ce monopole est cependant contesté par le gouvernement du Québec, mais également par plusieurs spécialistes du droit constitutionnel canadien (Turp, 2016 ; Patry 2003 ; Morin, 1984). De plus, il existe de très nombreux précédents où les provinces ont conclu des ententes internationales. Depuis la doctrine Gérin-Lajoie de 1965, le gouvernement du Québec a, par exemple, conclu près de 780 ententes internationales, dont 415 sont encore en vigueur (MRIF, 2019, p. 5). Les ententes les plus importantes concernent la mobilité de la main-d’œuvre, l’éducation, la sécurité sociale, les télécommunications, l’environnement et le commerce.

Depuis la réforme du gouvernement conservateur de Stephen Harper de 2008, le rôle du parlement dans le processus de conclusion des traités a été accru. Le traité doit désormais être déposé au Parlement fédéral pour une période de 21 jours, sauf en cas d’urgence (Barnett, 2018). Une fois ce délai écoulé, la législation de mise en œuvre au parlement fédéral peut être adoptée. La Direction du droit des traités publie le *Recueil des traités du Canada* qui centralise la liste à jour des traités en vigueur au Canada. Cette nouvelle pratique permet ainsi au parlement de débattre d’un traité. Malgré cette réforme, la signature et la ratification d’un traité international constituent toujours un monopole de l’exécutif fédéral. Celui-ci peut engager le Canada sur la scène internationale sans aucune forme de consentement du parlement fédéral ou encore celui des provinces, même si le traité nécessite des changements substantiels dans les lois, des règlements et des statuts à tous les paliers.

En effet, l'exécutif n'a pas à consulter le législatif avant la négociation, la signature ou la ratification d'un traité. Il existe même depuis la réforme de 2008 des précédents où le parlement a adopté des motions pour s'opposer à la ratification par le Canada, motions qui ont été ignorées par l'exécutif (Cyr et de Mestral, 2017, p. 600). Le législatif n'a pratiquement aucun rôle à jouer avant l'étape de la mise en œuvre même s'il est vrai qu'historiquement avant les années au pouvoir de Pierre Elliott Trudeau en 1968, le gouvernement fédéral soumettait des traités importants au contrôle parlementaire. Le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) de 1948 a été soumis au parlement par exemple (Barnett, 2018, p. 3). Depuis, le parlement est consulté à l'occasion pour les traités d'importances, mais il s'agit d'une décision purement politique.

Afin d'éviter des problèmes prévisibles, certains auteurs affirment que le gouvernement fédéral ne ratifie pas les traités internationaux qui requièrent des modifications législatives par les provinces avant que ces modifications n'aient été adoptées par ces dernières (De Mestral & Fox-Decent, 2008, p. 624). Dans les faits, lorsque l'on examine en détail les étapes menant à la conclusion d'un traité, on constate que le processus peut être relativement long et qu'il n'est souvent pas complété avant que le Canada le ratifie (Turp, 2016).

La quatrième étape, c'est-à-dire l'adoption des mesures législatives ou réglementaires nécessaires à la mise en œuvre d'un traité, relève du législatif fédéral ou provincial. Au Canada, il y a nécessité d'intervention législative au palier approprié afin d'incorporer les traités en droit interne. Lorsqu'un traité est compatible avec le droit interne, il n'y a pas de nécessité de légiférer. En effet, certains traités n'entraînent pas de modifications aux lois, règlements ou statuts du fédéral ou des provinces par exemple la reconnaissance de l'indépendance d'un pays ou encore un traité de paix ne nécessite pas de changements législatifs (Cyr et de Mestral, 2017, p. 608).

Au Canada, les juges doivent normalement se baser sur la loi et non sur les traités pour rendre leur jugement. Il est cependant fréquent que des références soient faites à des traités internationaux dans des jugements de la Cour Suprême et des tribunaux canadiens notamment lorsqu'ils touchent à des obligations découlant de la Charte canadienne des droits et libertés. Dans la pratique, la mise en œuvre d'un traité a pris au parlement fédéral 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. Hugo Cyr et Armand de Mestral ont dénombré plus de treize façons différentes d'intégrer les traités en droit interne au palier fédéral (Cyr & de Mestral, 2017 : 617-622).

Dans le cas d'un traité qui touche les compétences du Québec, le Parlement du Québec doit approuver le traité avant que le gouvernement ne donne son assentiment. Un engagement international doit être approuvé par le Parlement du Québec lorsqu'il est qualifié d'« important », c'est-à-dire quand il nécessite l'adoption d'une loi, la rédaction d'un règlement, l'imposition d'une taxe ou l'acceptation par le gouvernement d'une obligation financière, ou quand il concerne les droits de la personne ou le commerce international (Loi sur le ministère des Relations internationales, art. 22.2).

Cette étape n'est pas nécessaire au fédéral ni dans les autres provinces (Turp, 2016, p. 23). Dans la grande majorité des cas, le vote d'approbation est unanime. Dans le cas du CETA cependant, l'Assemblée nationale du Québec a voté 84 pour et 5 contre, avec 24 abstentions. Le Parti Québécois, le parti souverainiste de centre gauche, s'est abstenu et Québec Solidaire a voté contre. Le Parti libéral du Québec et la Coalition Avenir Québec (CAQ), nationaliste de droite, ont voté pour (Paquin, 2017).

Il est à noter que le débat et le vote au Parlement du Québec ont lieu après la signature du traité et parfois après la ratification par le gouvernement du Canada. Les parlementaires québécois ont donc peu de moyens d'influencer le contenu du traité à ce stade : ils ne peuvent que l'adopter ou le rejeter (Turp, 2016, p. 24-25). De plus, il arrive que le gouvernement propose l'approbation de nombreux traités d'un seul coup. En 2015, par exemple, l'Assemblée nationale n'a disposé que de quelques heures pour approuver 7 traités commerciaux et leurs 14 ententes parallèles notamment en matière d'environnement alors que certains de ces traités étaient en vigueur depuis six ans (Desrosiers, 2015)! Si le Parlement du Québec refuse de donner son approbation, l'exécutif québécois pourrait faire valoir l'urgence du traité et adopter un décret, mais cela rendrait difficile l'adoption subséquente d'une loi de mise en œuvre.

Pendant les négociations, rien n'empêche les membres de l'Assemblée nationale du Québec d'envoyer à leurs homologues fédéraux des signaux sur l'état d'esprit des parlementaires québécois. Lors des négociations du CETA les parlementaires québécois ont invité à deux reprises Pierre Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec, à une commission parlementaire. Ce mécanisme a permis aux parlementaires d'exprimer publiquement leurs préoccupations. Contrairement à la Région wallonne, qui a pu, pendant un certain temps, bloquer la signature de l'Accord, le seul recours du Québec est de refuser de mettre en œuvre un traité dans ses domaines de compétence après la ratification de celui-ci, voir même son entrée en vigueur dans l'ordre international (Paquin, 2013).

Cette situation a créé de nombreux problèmes dans le passé. Le gouvernement fédéral peut engager le Canada dans un traité, mais il ne peut pas garantir que le traité sera mis en œuvre si le sujet relève de la compétence des provinces (Cyr & de Mestral, 2017 ; Paquin, 2017). Compte tenu de ces difficultés, le gouvernement fédéral doit être prudent lorsqu'il engage le Canada sur la scène internationale, car il risque d'être miné par les actions des provinces.

Diverses stratégies ont été utilisées par le passé pour éviter une telle situation. La première consiste à limiter les négociations internationales aux domaines de compétence fédérale. Lors de la négociation de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie de 2008 et de l'Accord de libre-échange Canada-Pérou de 2009, le gouvernement du Canada a exclu de ces traités toutes les mesures provinciales antérieures à la conclusion de ces accords dans les domaines des services et des investissements (VanDuzer, 2013).

Une autre stratégie consiste à créer des mécanismes intergouvernementaux pour les négociations commerciales qui permettent aux provinces de collaborer au processus de négociation. Au fur et à mesure qu'il a pris conscience de ses limites dans les années 1970 et 1980, le gouvernement fédéral a mis au point un certain nombre de mécanismes de consultation entre les gouvernements fédéral et provinciaux. En ce qui concerne les négociations commerciales, le mécanisme intergouvernemental le plus récent est connu sous le nom de Forums C-Trade (Kukucha, 2016).

Les provinces canadiennes et les négociations du CETA

Au Canada, une négociation commerciale type est sous la responsabilité du gouvernement fédéral, même lorsque cette dernière porte sur un champ de compétence des provinces canadiennes. Dans la pratique, le processus d'élaboration des traités qui touchent plus d'une province est généralement entre les mains de la fonction publique fédérale, sous réserve des orientations politiques du cabinet fédéral. Dans le passé, le gouvernement du Canada a adopté une position selon laquelle il ne conclura pas de traités qui affectent les compétences provinciales sans consultations préalables avec ces dernières (Cyr & de Mestral, 2017, p. 597). Même s'il est vrai qu'il existe de très nombreux précédents où des représentants des provinces ont participé aux discussions et que dans de très nombreux cas, des négociations intergouvernementales entre hauts fonctionnaires et parfois même entre ministres auront lieu, cette règle n'est pas rigoureusement respectée ce qui cause des frictions avec les provinces canadiennes. Il existe cependant plusieurs accords administratifs en fonction des enjeux qui vient baliser

la participation des provinces aux négociations internationales du Canada. Cependant, le Canada ne dispose pas d'un accord-cadre global pour les consultations fédérales-provinciales liées aux négociations commerciales, et les approches sont très peu cohérentes (Broschek & Goff, 2020 ; VanDuzer, 2013 ; Paquin, 2010).

La participation des provinces aux négociations commerciales du CETA découle d'une exigence de l'UE qui a été imposée comme condition pour relancer les négociations (Paquin, 2013, Schram 2017). L'UE considérait que les représentants provinciaux devaient être présents pour que les négociations aient une chance de succès, notamment en raison de son intérêt pour les marchés publics, un domaine qui est du ressort des provinces et qui n'est pas couvert par l'accord de l'OMC sur les marchés publics. La poursuite de cet objectif a servi de catalyseur aux discussions internes au Canada, menées par le premier ministre du Québec Jean Charest, qui ont soulevé la possibilité d'une participation directe des provinces aux négociations du CETA. Le Premier ministre du Canada Stephen Harper a finalement lancé cette invitation dans le cadre de son engagement en faveur du « fédéralisme d'ouverture » (Paquin, 2014).

Les négociations avec l'UE sont particulièrement importantes en raison des précédents qu'elles créent. Pour la première fois dans l'histoire des négociations commerciales canadiennes, les provinces ont été représentées au sein de la délégation canadienne, et ont même participé directement à certaines négociations (Schram 2017 ; Kukucha, 2013, 2016 ; Paquin, 2013, 2017). Par rapport aux négociations précédentes sur la libéralisation du commerce, notamment l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) avec les États-Unis et le Mexique, le CETA a vu le rôle des provinces s'accroître à pratiquement tous les stades des négociations. Bien qu'elles n'aient pas été consultées quant à la sélection du négociateur en chef Steve Verheul, elles ont pris part aux étapes critiques de la rédaction du rapport conjoint et de la formulation du mandat de négociation. Au cours de la préparation, les provinces ont également été consultées au sujet des questions liées à leurs domaines de compétence. En outre, elles ont eu accès aux documents de négociation et elles ont été largement consultées tout au long des négociations. Le Québec, par exemple, a présenté plus de 150 mémorandums de positionnement stratégique. En outre, plus de « 275 réunions entre les négociateurs fédéraux et leurs homologues provinciaux et territoriaux, de nombreuses réunions impliquant les provinces et territoires ayant des intérêts communs, et des réunions bilatérales à huis clos entre une province ou un territoire et les négociateurs fédéraux » ont été organisées (Johnson, Muzzi, & Bastien, 2013, 2015, p. 30).

Les provinces n'ont pas eu accès à tous les domaines de négociation. Elles ont participé activement aux discussions portant sur les obstacles techniques au commerce, la coopération réglementaire, l'investissement, y compris le mécanisme de règlement des différends, le commerce transfrontalier des services, la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, les marchés publics, les monopoles publics et les sociétés d'État, le développement durable (travail et environnement), les vins et spiritueux, et la coopération (matières premières et innovation, et recherche en science et technologie). Toutefois, elles ont été largement exclues des discussions relatives à l'agriculture, aux procédures douanières et à la facilitation des échanges (règles d'origine et procédures d'origine), aux mesures sanitaires et phytosanitaires, aux recours commerciaux, aux subventions, au transport maritime et aux registres temporaires, aux services financiers, aux télécommunications, au commerce électronique, à la propriété intellectuelle (noms géographiques et brevets), à la politique de la concurrence, aux questions institutionnelles et à la coopération bilatérale en matière de biotechnologie (Paquin, 2013, 2017).

Cette répartition des sujets dans les négociations soulève certaines questions, car les provinces ont été exclues de discussions portant sur des domaines dans lesquels elles ont une compétence constitutionnelle partagée, comme l'agriculture qui est une compétence concurrente *de jure*, comme les services financiers (réglementation des valeurs mobilières) qui sont des compétences partagées *de facto*, mais avec prépondérance provinciale, ou un intérêt important même s'il s'agit d'une compétence fédérale puisque les législations fédérales ont beaucoup d'effets sur les législations provinciales, comme la propriété intellectuelle et la gestion de l'offre en agriculture. La raison de cette exclusion n'est pas claire pour les représentants du Québec. Selon certains, l'accès à certaines des tables de négociation a été une telle victoire que les négociateurs provinciaux n'ont pas voulu insister sur une participation plus poussée. De plus, les provinces ont été largement consultées sur des questions spécifiques (l'Ontario sur le secteur automobile et l'Alberta sur le bœuf, par exemple, le Québec sur le porc et le fromage). De plus, certaines questions, comme la diversité des expressions culturelles, n'ont pas fait l'objet de négociations formelles, mais ont été discutées comme des domaines d'intérêt particulier pour le Québec, par exemple (Paquin, 2013, 2017).

Pendant les négociations, les représentants des provinces se sont assis dans la salle aux côtés des négociateurs canadiens. Cette situation était quelque peu étonnante étant donné que deux ou trois personnes représentaient l'UE, avec ses 28 États membres, alors que la délégation canadienne comptait parfois entre 20 et 30 personnes. Les provinces ne

pouvaient pas intervenir directement pendant les négociations, mais elles pouvaient transmettre des notes aux négociateurs canadiens. Elles ont également pu demander une pause dans les négociations pour permettre aux négociateurs canadiens d'arriver à une position qui satisfasse toutes les préoccupations. La participation des provinces était donc limitée pendant les séances de négociation officielles : les fonctionnaires provinciaux ne pouvaient s'exprimer que s'ils y étaient invités par un représentant fédéral. En outre, les responsables provinciaux n'ont pas été consultés lors des décisions finales, ce qui a créé quelques frustrations.

Au cours du processus, le négociateur en chef du Canada, Steve Verheul, a reconnu à plusieurs reprises la contribution inestimable des provinces, et notamment celle du Québec. Le Québec a grandement influencé les négociations entourant les questions de certification, de mobilité de la main-d'œuvre, de reconnaissance de la diversité des expressions culturelles ou d'exemption culturelle. Ainsi, le rôle des provinces a occupé une place grandissante et a même, de l'avis des négociateurs européens, eu un effet décisif sur le succès des négociations. Sans un engagement clair des provinces les plus importantes (c'est-à-dire le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique), les chances de conclure l'accord auraient été très faibles. Tout au long des négociations, des représentants des provinces ont entretenu des relations non seulement avec les négociateurs canadiens, mais aussi avec les négociateurs européens.

Le rôle important des provinces, et du Québec en particulier, a été reconnu et encouragé par le gouvernement fédéral de Stephan Harper et après de Justin Trudeau. Les anciens premiers ministres du Québec, Philippe Couillard, Jean Charest et Pierre Marc Johnson, qui ont tous participé aux négociations de l'Accord à divers moments, ont même été invités à se rendre à Bruxelles aux côtés du Premier ministre canadien pour la signature officielle de l'accord (Bouvier-Auclair, 2016). Le gouvernement du Canada a également coordonné ses efforts avec Pierre Marc Johnson, le négociateur en chef du Québec, pour convaincre les députés français et wallons de ne pas bloquer le processus de ratification. Pierre Marc Johnson a rencontré les députés qui étaient contre l'accord au Québec et à l'étranger, et a poursuivi les discussions pour favoriser la mise en œuvre du traité. Aucune autre province n'a joué un rôle similaire. Johnson a assuré un suivi des négociations en faisant état des progrès réalisés aux niveaux provincial et fédéral, et a produit des documents de position stratégique qui ont été distribués au sein du gouvernement canadien (Johnson, Muzzi, & Bastien, 2013, 2015).

Le cas de la Région wallonne, de la Région Bruxelles-Capitale et de la Communauté française

En Europe, la politique commerciale est depuis longtemps une compétence de l'UE, mais dans certains cas, les parlements nationaux conservent le pouvoir de signer et de ratifier les accords commerciaux. Le traité de Lisbonne (signé en 2007 et entré en vigueur en 2009) a étendu la compétence de l'UE dans ce domaine. Les modifications apportées au traité de Lisbonne visaient à faire de l'UE un partenaire de négociation commerciale plus fiable et plus efficace. L'art 207 (1) du Traité de Fonctionnement de l'Union européenne stipule désormais que : « La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions ». Le rôle du Parlement européen a également été renforcé afin de veiller à ce que les traités négociés par l'UE soient perçus comme légitimes (Commission européenne, 2018 ; De Bièvre, 2018 ; Bollen, De Ville, & Gheyle, 2020).

En termes simples, trois institutions jouent actuellement un rôle majeur dans les négociations commerciales de l'UE : la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen. La Commission négocie les traités internationaux, alors que le Conseil décide conjointement avec le Parlement de l'approbation des accords commerciaux. Lorsque les traités commerciaux portent sur des questions relevant du domaine exclusif de l'UE, aucune intervention des parlements nationaux n'est nécessaire. Par contre, dans le cas d'un accord déclaré « mixte », c'est-à-dire que la responsabilité est partagée entre l'UE et les États membres, l'UE peut provisoirement ratifier l'accord, mais celui-ci doit également être ratifié par les parlements nationaux – et dans certains cas par les parlements régionaux, conformément aux procédures nationales –, avant de pouvoir être pleinement mis en œuvre (Commission européenne, 2018). CETA été déclaré « accord mixte » par la Commission européenne en juillet 2016 avec l'approbation du Conseil. Cet accord doit donc être ratifié par les parlements nationaux et régionaux (Van der Loo, 2016). Cela signifie que les 28 États membres de l'UE et leurs 38 parlements nationaux et régionaux doivent soutenir l'Accord avant qu'il puisse entrer en vigueur. La décision de juillet 2016 selon laquelle l'Accord constituait un accord mixte signifiait que la Belgique devait signer et ratifier conformément aux procédures nationales belges.

Les régions et les communautés de Belgique ont développé un intérêt accru pour les négociations commerciales de l'UE, car les traités commerciaux de nouvelle génération touchent des domaines sensibles qui relèvent de leur compétence. Selon Paul Magnette, qui est ministre-président de la Région wallonne à partir de mai 2014 c'est-à-dire lors de la fin des négociations de l'accord croit que la Commission européenne aurait dû comprendre que des traités aux effets aussi étendus ne laisseraient pas l'opinion publique des nations et des régions indifférentes (Magnette, 2016, 2017). Pour ce dernier, les nouveaux traités de libre-échange s'étendent « potentiellement au moins, à des compétences nationales et régionales très sensibles (le droit du travail, la santé et l'environnement, les services publics et la protection sociale, l'agriculture locale...) (Magnette, 2017, p. 72).

Avant d'accepter l'Accord, la Belgique devait obtenir l'approbation des neuf parlements infraétatiques (Bursens, 2016 ; Van der Loo 2016). À la suite de l'accord de la Saint Michel, le fédéralisme belge, défini par l'article premier de la Constitution belge de 1993 comme « un État fédéral qui se compose des communautés et des régions », a des conséquences importantes sur la conduite des relations internationales. La révision constitutionnelle de 1993 permet aux régions et aux communautés de devenir de véritables acteurs internationaux, avec une représentation à l'étranger et le pouvoir de signer des traités avec des États souverains. L'État belge, qui avait une compétence exclusive sur les relations internationales avant 1993, conserve son rôle, mais le tient « sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci » (Art. 167. premier paragraphe). Toujours selon la constitution belge, à l'Art 3, « Les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement » (article 167, paragr. 3 de la Constitution belge). Avec les Accords du Lambertmont du 29 juin 2001, qui sont de nature constitutionnelle, même le pouvoir sur le commerce extérieur (ou la promotion du commerce) a été régionalisé (Uyttendaele, 2014 ; Lejeune 2013).

Depuis la révision constitutionnelle de 1993, l'organisation des relations internationales de la Belgique a été fondamentalement adaptée à la nouvelle structure de l'État fédéral. L'autonomie des États fédérés belges en matière de politique extérieure est unique au monde et découle de la reconnaissance du principe constitutionnel « *in foro interno, in foro externo* », qui signifie que les régions et les communautés belges sont également compétentes à l'extérieur pour toutes les matières qui relèvent de leurs compétences

internes (article 167, paragr. 3 de la Constitution belge). Il y a également une absence de hiérarchie entre les différents ordres de gouvernement. Ainsi, le gouvernement fédéral n'a pas prépondérance sur les régions ou les communautés (Kersschot, Kerremans *et al.*, 2020, p. 4-5 ; Criequemans, 2019, p 108-109 ; Lejeune, 2013).

Les communautés et les régions opèrent chacune dans les limites de leurs compétences respectives, y compris en ce qui concerne la conclusion de traités. La Constitution reconnaît que les États fédérés de Belgique, y compris les communautés et les régions (qui, dans le cas de la Flandre, ont fusionné), sont souverains dans leurs domaines de compétence, et que cette souveraineté s'applique également aux relations internationales. Ainsi, les États fédérés belges possèdent une véritable personnalité juridique internationale, ce qui signifie en pratique que les pays étrangers et les organisations internationales doivent accepter de négocier et de conclure des traités avec les États fédérés d'un État fédéral (Criequemans, 2019).

La révision constitutionnelle de 1993 a rendu possibles trois catégories de traités en Belgique : les traités qui concernent exclusivement les compétences du gouvernement fédéral et qui sont conclus et ratifiés par le gouvernement fédéral ; les traités qui concernent exclusivement les compétences communautaires ou régionales et qui sont conclus et ratifiés par les communautés et les régions ; et enfin les traités mixtes qui impliquent une combinaison de compétences fédérales et de compétences communautaires ou régionales. Dans ce dernier cas, le traité est conclu selon une procédure spéciale convoquée entre les différents ordres de gouvernement, et doit être approuvé par tous les parlements concernés (Criequemans, 2019 ; Paquin, 2010).

Afin d'éviter les conflits et d'assurer la cohérence de la politique étrangère belge, la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) a été créée. Cette conférence était censée réunir des représentants de différentes autorités au plus haut niveau politique et administratif pour fournir un forum d'échange d'information et de dialogue, où les décisions seraient prises par consensus (Criequemans, 2019). Le secrétariat de la CIPE est assuré par le Service extérieur chargé des relations avec les communautés et les régions, qui organise et gère les groupes de travail et les comités actifs dans le cadre de la CIPE. C'est par ce système que sont conclus les traités mixtes (Paquin, 2003, 2010). Dans les faits cependant la CIPE ne se réunit pas très souvent. La plupart des travaux sont effectués par le Groupe de travail de la Coordination de la politique européenne et de représentation de la Belgique. Quand survient un problème politique, en raison de la gestion du temps, la question est très souvent soumise immédiatement au Comité de concertation composé du Premier ministre fédéral belge et des

ministres-présidents régionaux. Ce fut le cas lorsque la Région wallonne a bloqué le processus de ratification de l'Accord. Bien qu'il s'agisse d'une question législative, elle a eu un effet sur la position de tous les pouvoirs exécutifs en Belgique (Criekemans, 2019 ; Magnette 2017).

En d'autres termes, la Belgique ne peut avancer sur les questions internationales que si la Région wallonne, de la Région Bruxelles-Capitale et la Communauté française, mais aussi les autres gouvernements infranationaux comme la Flandre, se sont mis d'accord sur une position commune. Sans consensus, la Belgique doit s'abstenir (Criekemans, 2019). Il va sans dire que cette situation a créé son lot de frustrations. Le système belge de coordination de la politique étrangère privilégie l'exécutif et les administrations au détriment du législatif, puisque les décisions réelles sont prises au sein des administrations lors de négociations interministérielles. En ce qui concerne les négociations commerciales menées par la Commission européenne, les parlements régionaux belges ne jouent qu'un rôle très limité. À l'exception de la ratification des traités mixtes, les parlements régionaux sont totalement exclus des négociations commerciales de l'UE, même lorsqu'ils devraient modifier leur législation pour la rendre conforme à un accord (Bollen, De Ville & Gheyle, 2020 ; Paquin, 2010).

Cela dit, les parlements régionaux peuvent utiliser d'autres moyens pour influencer le cours des négociations. La sensibilité des nouveaux accords commerciaux, en particulier le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Europe et les États-Unis, a, par exemple, incité la Région wallonne à développer une expertise et des réseaux d'influence sur ces questions (Bollen, De Ville & Gheyle, 2020 ; Tatham, 2018). Dès l'automne 2014, les parlementaires wallons et bruxellois ont procédé à des auditions de spécialiste sur l'accord incluant la Commissaire européenne du commerce Cecilia Malmström le 29 janvier 2016 (Magnette, 2017). Le parlement wallon a tenu des débats sur les mécanismes de règlement des différends entre les investisseurs et les États, la coopération réglementaire et aussi la libéralisation des services publics. De nombreuses questions ont été abordées, mais le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États était au cœur du problème. Sur cette question, Paul Magnette a déclaré : « Il y a une asymétrie entre le pouvoir de l'argent qu'on ne cesse de renforcer et l'intérêt public qui a de plus en plus de mal à se défendre » (RTBF, 2017).

Le parlement wallon a également adopté des résolutions et cherché à mobiliser la population autour d'une question précise afin de faire pression sur le gouvernement belge et l'UE. En mai 2015, le Parti socialiste de Wallonie a présenté une résolution indiquant clairement ses préoccupations au sujet du CETA. Une seconde motion est adoptée le 27 avril 2016 avec

le soutien de tous les partis au Parlement wallon sauf un (le Mouvement réformateur, centre droit). Cette motion compare CETA à un cheval de Troie pour l'accord entre l'Europe et les États-Unis. Elle demande au gouvernement wallon de ne pas accorder les pleins pouvoirs au gouvernement fédéral pour la signature de l'accord (Magnette, 2017). En octobre 2016, le Parlement wallon a réaffirmé son opposition au CETA, arguant que le gouvernement wallon ne devait pas apporter son soutien au gouvernement fédéral pour qu'il accepte l'accord. Cette situation a provoqué une crise en Belgique, mais aussi en Europe voire sur la scène internationale, puisqu'elle a empêché le gouvernement belge de signer l'Accord (Ducourtieux & Stroobants, 2016 ; Van der Loo, 2016).

Sous la pression des institutions européennes et du gouvernement du Canada, les gouvernements wallon et belge ont commencé à négocier. De plus, la Région wallonne – contrairement aux pratiques antérieures de l'UE – a mené des négociations directes avec la ministre canadienne du Commerce international, Chrystia Freeland, en présence du négociateur en chef de la Commission européenne, Mauro Pettriccione. Ce dernier disposait d'un mandat du président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker. Pendant un temps la négociation a également impliqué le président du parlement européen Martin Schultz! Après plusieurs jours de négociations tendues, un accord a été conclu (Magnette, 2017).

Le compromis de douze pages (l'Accord compte plus de 1 600 pages avec les annexes) a été approuvé par le Canada, les ambassadeurs des 28 pays de l'UE, ainsi que par la Région wallonne, Bruxelles-Capitale et la Communauté française (Ducourtieux & Stroobants, 2016). Dans cet accord final, des concessions ont été consenties à la Région wallonne en échange de son soutien. Ces concessions n'entraînaient pas la réouverture de l'Accord ; elles signifiaient plutôt d'inclure un instrument juridique interprétatif pour clarifier certaines parties de l'accord, notamment dans les domaines touchant au droit du travail, mais aussi en ce qui concerne les mécanismes de protection de l'environnement. La clarification la plus importante est probablement celle qui a trait aux effets du mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États. L'instrument interprétatif conjoint stipule que l'UE et le Canada « continueront à avoir la capacité d'atteindre les objectifs légitimes de politique publique que leurs institutions démocratiques fixent, tels que la santé publique, les services sociaux, l'éducation publique, l'environnement [etc.] » et que l'accord « n'abaissera pas nos normes et règlements respectifs en matière de sécurité alimentaire, de sécurité des produits, de protection des consommateurs, de santé, d'environnement ou de protection du travail » (cité dans Van der Loo 2016, p. 2 notre traduction) La Région wallonne a également exigé que le système des tribunaux d'investissement soit soumis à l'examen de la Cour

de justice de l'Union européenne afin de garantir sa conformité avec le droit communautaire. Le 30 avril 2019, la Cour a confirmé que le mécanisme du CETA était compatible avec le droit européen (Cour de justice de l'Union européenne, 2019).

Pour certains, l'un des principaux problèmes est que Paul Magnette et les opposants au traité ont pris trop de temps pour exprimer leurs griefs. Selon Magnette, ce n'était pas le cas. Il a déclaré : « [...] j'ai alerté la commissaire sur tous les problèmes qu'il nous posait dès le 2 octobre 2015. La première réaction m'est parvenue le 4 octobre... 2016, à vingt-trois jours du sommet avec le Canada » (cité dans Ducourtieux & Stroobants, 2016). Dans son récit des événements autour des négociations de l'accord, Magnette tire la conclusion que la stratégie visant à ignorer les demandes de la Région wallonne était délibérée. La commissaire Malmström souhaitait, selon Magnette, faire céder la Région wallonne sous la pression provenant de ses partenaires belges, du Canada, de plusieurs chefs d'État européens, des chefs de partis sociaux-démocrates européens, mais également des institutions européennes (cité dans Magnette, 2017).

Conclusion

Les négociations commerciales sont monnaie courante dans le contexte mondial actuel, et les questions relatives au rôle des gouvernements infranationaux dans ces négociations sont susceptibles de refaire surface. Les leçons à tirer des cas du Québec et de la Région wallonne sont simples. Les accords commerciaux ont aujourd'hui une plus forte incidence sur les domaines relevant de la compétence des gouvernements infraétatiques. En outre, ces gouvernements sont devenus, au cours des dernières décennies, des acteurs de plus en plus importants dans la vie des citoyens. Il n'est donc pas surprenant qu'ils protègent leurs champs de compétence et leur capacité de faire des politiques publiques dans les négociations commerciales.

Au cours des 40 dernières années, le Canada a eu tendance à reconnaître aux provinces un rôle de plus en plus grand dans les négociations commerciales. Il est vrai que le statut des provinces canadiennes dans les négociations du CETA a créé un précédent historique. Cela étant dit, pendant les négociations de l'Accord, le gouvernement du Canada a également conclu un accord avec les États-Unis sur la question du « Buy America », ou des marchés publics des États américains, a entamé des négociations commerciales avec l'Inde, a conclu un accord commercial avec la Corée du Sud, s'est joint aux négociations du Partenariat transpacifique et a achevé la renégociation de l'ALENA avec le Mexique et les États-Unis. Dans aucune

de ces négociations, le modèle du CETA n'a été reproduit notamment parce que les partenaires du Canada ne voulaient pas ouvrir les négociations à leurs États fédérés que ce soit l'Inde ou encore les États-Unis, mais il est clair, selon les négociateurs provinciaux, que les négociations du CETA ont contribué à améliorer les processus intergouvernementaux des négociations commerciales (Paquin, 2017).

Dans le cadre des négociations commerciales, plusieurs provinces canadiennes se plaignent de l'attitude du gouvernement du Canada à l'égard du partage de l'information. Cependant, elles sont beaucoup plus impliquées que ne le sont les régions européennes des pays membres de l'UE. Les difficultés d'accès aux négociateurs de la Commission européenne, notamment pour mieux comprendre les effets des accords commerciaux sur les compétences des gouvernements infraétatiques, expliquent pourquoi des États fédérés de Belgique ont décidé de bloquer le processus de ratification. Christia Freeland a suggéré que Paul Magnette a agi dans son propre intérêt afin de réaliser des gains politiques. Les faits indiquent plutôt que Magnette était le porte-parole d'un mouvement social plus important. Pour mémoire, la motion contre le CETA adoptée en avril 2016 a reçu le soutien de tous les partis politiques sauf un. De plus, le mouvement était appuyé par des syndicats et des mouvements sociaux plus importants. Les parlements régionaux de Belgique qui ont bloqué le processus de ratification l'ont fait parce qu'ils estimaient eux aussi ne pas avoir d'autre choix (Magnette, 2017).

L'expérience du CETA révèle que la tendance des nouveaux accords commerciaux à toucher des domaines de compétence des gouvernements infraétatiques, ainsi que de nouvelles questions telles que la coopération réglementaire et le mécanisme de règlement des différends, augmente le risque que les accords négociés par l'UE soient déclarés « mixtes » et que les États fédérés belges bloquent à nouveau le processus de signature et de ratification s'ils n'ont pas un rôle plus important dans les futures négociations. Le cas du Canada tend à confirmer que l'inclusion des provinces dans le processus de négociation leur permet d'accepter plus facilement le résultat de la négociation en plus de les inciter à faire plus de concessions pendant la négociation (Freudlsperger, 2020 ; Paquin, 2017).

Le fédéralisme belge étant unique, certains pourraient penser qu'il s'agit d'un problème qui doit être réglé en Belgique. Toutefois, il est également possible que d'autres régions d'Europe, comme les Länder allemands, refusent, par l'entremise du Bundesrat, de se conformer à la législation si elles ne sont pas consultées pendant les négociations, ou tentent, comme l'a fait le Québec, d'influencer les négociations de l'intérieur. La leçon de la Région wallonne confirme que les gouvernements infraétatiques sont

des acteurs importants dans la légitimation de ces traités commerciaux. Lorsqu'ils s'y opposent fortement, comme l'a fait la Région wallonne, on observe un effet néfaste sur la légitimité de l'accord et du processus de négociation.

Références

- Barnett, L. (2018). *Le processus de conclusion de traités au Canada*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement.
- Bollen, Y., Ville (de), F., & Gheyle, N. (2020). From Nada to Namur : Sub-federal Parliaments' involvement in European Union trade politics, and the case of Belgium. In J. Broschek & P. Goff (Eds.), *The Multilevel Politics of Trade*, (pp. 256-280). Toronto : University of Toronto Press.
- Bouvier-Auclair, R. (2016). L'accord de libre-échange Canada-EU est signé. In *Radio-Canada*, 30 octobre. En ligne : consulté le 10 juillet 2020 : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/811713/canada-ue-libre-echange>
- Broschek, J., & Goff, P. (Eds.). (2020). *The multilevel politics of trade*. Toronto : University of Toronto Press.
- Broschek, J., Bussjäger, P., & Schramek, C. (2020). Parallel pathways? The emergence of multilevel trade politics in Austria and Germany. In J. Broschek & P. Goff (Eds.), *The Multilevel Politics of Trade* (pp. 208-233). Toronto : University of Toronto Press.
- Bursens, P. (2016). *Belgian federalism and CETA*. In Center on Constitutional Change, 29 Octobre. En ligne, consulté le 10 juillet 2020 : <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/opinions/belgian-federalism-and-ceta>
- Commission européenne. (2018). *Negotiating EU trade agreements : Who does what and how we reach a final deal*. En ligne, consulté le 10 juillet 2020 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149616.pdf
- Cour de justice de l'Union européenne. (2019). *Avis 1/17 de la Cour*. En ligne, consulté le 10 juillet 2020 : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=213502&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=FR&cid=929830>
- Criekemans, D. (2019). De la paradiplomatie identitaire à la diplomatie à paliers multiples? Le cas de la Belgique et de ses entités fédérées. In J. Massie & M. Lamontagne (Eds.), *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures* (pp. 103-121). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Criekemans, D. (Ed.). (2011). *Regional sub-state diplomacy today*. Leiden et Boston : Brill.
- Cyr, H., & de Mestral, A. (2017). International treaty-making and the treaty implementation. In P. Oliver, P. Macklem & N. Des Rosiers (Eds.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution* (pp. 595-621). New York : Oxford University Press.
- De Bièvre, D. (2018). The paradox of weakness in European trade policy : Contestation and resilience in CETA and TTIP negotiations. *The International Spectator*, 53(3), 70-85.

- Desrosiers, E. (2015), Québec enchaîne l'adoption de sept traités de libre-échange. *Le Devoir*, 28 mai. En ligne, consulté le 10 juillet 2020 : <https://www.ledevoir.com/economie/441203/quebec-enchaîne-l-adoption-de-sept-traites-de-libre-échange>
- Ducourtieux, C., & Stroobants, J.-P. (2016). Le rejet wallon du traité commercial CETA avec le Canada plonge l'UE dans le désarroi. In *Le Monde*, 20 octobre. Consulté le 22 juin 2020. En ligne, consulté le 10 juillet 2020 : https://www.lemonde.fr/europe/article/2016/10/20/la-wallonie-maintient-son-opposition-au-traite-commercial-ceta-avec-le-canada_5017686_3214.html
- Egan, M., & Guimarães, M. H. (2020). The dynamics of federalism, subnational markets and trade policy-making in Canada and the US. *Regional & Federal Studies*, 29(4), 459-478.
- Freudlsperger, C. (2020). *Trade policy in multilevel government : Organizing openness*. Oxford : Oxford University Press.
- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. H. (2010). *The rise of regional authority : A comparative study of 42 democracies*. London : Routledge.
- Johnson, P. M., Muzzi, P., & Bastien, V. (2013). The voice of Quebec in the CETA negotiations. *International Journal*, 68(4), 560-567.
- Johnson, P. M., Muzzi, P., & Bastien, V. (2015). Le Québec et l'AECG. In C. Deblock, J. Lebulanger & S. Paquin (Eds.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique : l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada* (pp. 27-39). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Keresschot, M. Kerremans, B., & De Bièvre, D. (2020). Principals and transceivers : regional authorities in EU trade negotiations. *Political Research Exchange*, 2(1), 1-20.
- Kukucha, C. (2008). *The provinces and Canadian foreign trade policy*. Vancouver : UBC Press.
- Kukucha, C. (2013). Canadian sub-federal governments and CETA : Overarching themes and future trends. *International Journal*, 68(4), 528-535.
- Kukucha, C. (2016). *Provincial/territorial governments and the negotiation of international trade agreements* (IRPP Insight 10). Montréal : Institute for Research on Public Policy.
- Kukucha, C. (2017). Federalism and liberalization : Evaluating the impact of governments on negotiation of international trade agreements. *International Negotiation*, 22(2), 259-284.
- Lejeune, Y. (2013). *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions* (2^e ed.). Bruxelles : Larcier.
- Magnette, P. (2016). Wallonia blocked a harmful EU trade deal - but we don't share Trump's dreams. In *The Guardian*, 14 novembre. En ligne <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/14/wallonia-ceta-ttip-eu-trade-belgium>.
- Magnette, P. (2017). *CETA – Quand l'Europe déraile*, Waterloo : Éditions Luc Pire (édition Kindle).
- Mestral (de), A., & Fox-Decent, V. (2008). Rethinking the relationship between international and domestic law. *McGill Law Journal*, 53(4), 573-648.

- Michelmann, H. (2009). *Foreign relations in federal countries*. Montréal : McGill Queen's University Press.
- Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. (2019). *Rapport annuel 2018-2019*, Gouvernement du Québec.
- Morin, J.-Y. (1984). La personnalité extérieure du Québec. *Revue québécoise de droit international*, 1(1), 163-304.
- Panetta, A., 2013 The inside story of Canada's trade deal with the European Union. Jean Charest reveals how courtship began with a bluff [online]. *Maclean's*, 18 October. En ligne, consulté le 10 juillet 2020. En ligne, consulté le 10 juillet 2020 : <https://www.macleans.ca/news/canada/the-inside-story-of-canadas-trade-deal-with-the-european-union/>
- Paquin, S. (2003). Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique : le cas de la Flandre. *Revue canadienne de science politique*, 33(3), 643-556.
- Paquin, S. (2010). Federalism and compliance with international agreements : Belgium and Canada compared. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 173-197.
- Paquin, S. (2013). Federalism and the governance of international trade negotiations in Canada : Comparing CUSFTA with CETA. *International Journal*, 68(4), 545-552.
- Paquin, S. (2014). Le fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales : rupture dans la continuité? *Canadian Foreign Policy Journal*, 20(1), 28-37.
- Paquin, S., Reuchamps, M., & Kravagna, M. (2015). International relations of minority nations : Quebec and Wallonia compared. In M. Reuchamps (Ed.), *Minority nations in multinational federations : A comparative study of Quebec and Wallonia* (pp. 160-180). London : Routledge.
- Paquin, S. (2017). Fédéralisme et négociations commerciales au Canada : l'ALE, l'AECG et le PTP comparés. *Études internationales*, 48(3-4), 347-369.
- Paquin, S. (2018). Paradiplomatie. In F. Ramel & T. Balzacq (Eds.), *Manuel de diplomatie* (pp. 59-67). Paris, Presses de Sciences Po.
- Patry, A. (2003). *La compétence internationale des provinces canadiennes*, Montréal, André R. Dorais éditeur.
- RTBF. (2016). CETA : la Belgique va saisir la Cour de Justice de l'UE... et maintenant quoi?, 28 octobre. En ligne, consulté le 10 juillet 2020 : https://www.rtbf.be/info/dossier/ceta-la-wallonie-defie-l-europe-et-le-canada/detail_ceta-la-belgique-va-saisir-la-cour-de-justice-de-l-ue-et-maintenant-quoi?id=9442324
- RTBF. (2017). Paul Magnette à la télévision canadienne : « On pourrait ne pas ratifier le CETA », 2 juin. En ligne, consulté le 10 juillet 2020 : https://www.rtbf.be/info/monde/detail_paul-magnette-a-la-television-canadienne-on-pourrait-ne-pas-ratifier-le-ceta?id=9623300
- Schram, S. (2017). *Construction trade. The negotiations of the comprehensive economic and trade agreement (CETA) in Québec*. Baden-Baden : Nomos.
- Schiavon, J., & López-Vallejo, M. (2020). Mexican sub-federal actors and the negotiation and implementation of free trade agreements. In J. Broschek & P. Goff (Eds.), *The multilevel politics of trade* (pp. 130-158). Toronto : University of Toronto Press.

- Tatham, M. (2015). Regional voices in the European Union : Subnational Influence in multilevel politics. *International Studies Quarterly*, 59(2), 387-400.
- Tatham, M. (2018). Shaping but also blocking : The rise of regional influence in the EU, from soft policy lobbying to hard vetoing. *Journal of Common Market Studies*, 56(3), 672-686.
- Tatham, M., & Thau, M. (2014). The more the merrier : Accounting for regional paradiplomats in Brussels. *European Union Politics*, 15(2), 255-276.
- Turp, D. (2016). L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie. *Revue québécoise de droit international*, Hors-série juin, 9-40.
- Uyttendaele, M. (2014). *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles : Bruylant.
- VanDuzer, A. (2013). Could an intergovernmental agreement make Canadian treaty commitments in areas within provincial jurisdiction more credible? *International Journal*, 68(4), 536-544.
- Van Der Loo, G. (2016). *CETA's signature : 38 statements, a joint interpretative instrument and an uncertain future* (CEPS Commentary, 31 October, 1-6).
- Wallonie-Bruxelles International. (2018). *Rapport annuel de gestion 2018*. Bruxelles : Wallonie-Bruxelles International.

