Document generated on 06/17/2025 4:30 p.m.

L'Actualité économique

Les provinces canadiennes et le commerce international, dynamique économique et ajustement juridique, YVAN BERNIER et ANDRÉ BINETTE, Institut de recherches politiques, Ottawa, 1989.

Rodrigue Tremblay

Volume 66, Number 2, juin 1990

URI: https://id.erudit.org/iderudit/601532ar
DOI: https://doi.org/10.7202/601532ar

See table of contents

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)
1710-3991 (digital)

Explore this journal

Cite this document

Tremblay, R. (1990). *Les provinces canadiennes et le commerce international, dynamique économique et ajustement juridique*, YVAN BERNIER et ANDRÉ BINETTE, Institut de recherches politiques, Ottawa, 1989. *L'Actualité économique*, *66*(2), 260–264. https://doi.org/10.7202/601532ar

Tous droits réservés © HEC Montréal, 1990

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

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

This article is disseminated and preserved by Érudit.

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

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

L'Actualité économique, Revue d'analyse économique, vol. 66, nº 2, juin 1990

Commentaire

Les provinces canadiennes et le commerce international, dynamique économique et ajustement juridique

YVAN BERNIER et ANDRÉ BINETTE, Institut de recherches politiques, Ottawa, 1989.

INTRODUCTION

Est-ce que l'intégration économique croissante de l'économie canadienne à l'économie américaine en particulier, et à l'économie internationale en général, mènera à une centralisation politique accrue au niveau du gouvernement fédéral au détriment des gouvernements provinciaux? Telle est la question centrale à laquelle le livre ci-haut tente de répondre.

Après avoir décrit l'évolution historique des relations commerciales extérieures du Canada et avoir analysé l'encadrement constitutionnel et juridique de ces échanges, les auteurs répondent affirmativement à la question.

Tout est en place présentement au Canada pour un resserrement des pouvoirs du gouvernement fédéral en matières de commerce international *et interprovincial*, selon le modèle qu'a suivi le fédéralisme américain depuis un siècle et demi. En effet, depuis une décision historique de la Cour Suprême des États-Unis en 1810, non seulement le commerce international, mais aussi le commerce inter-états, tombe sous la juridiction exclusive du gouvernement fédéral américain.

Les conséquences de cette décision sur la nature du fédéralisme américain furent dévastatrices. D'un fédéralisme théoriquement plus décentralisé qu'au Canada, le fédéralisme américain est devenu avec le temps un des systèmes fédéraux les plus centralisés. En effet, aux États-Unis, non seulement le commerce inter-états est de juridiction fédérale, mais du moment qu'un bien ou un service est échangé à l'extérieur d'un état, tout ce qui touche à sa production et à son déplacement tombe sous juridiction fédérale. A titre d'exemple, les entreprises qui exportent leurs productions à l'extérieur d'un état sont régies par les lois ouvrières fédérales.

Tout est question de pré-éminence dans les pouvoirs constitutionnels des deux paliers de gouvernement.

FONDEMENTS DE LA DÉCENTRALISATION AU CANADA

Dans leur livre, Bernier et Binette ne tracent pas de parallèles entre l'évolution du fédéralisme canadien et celui du fédéralisme américain. Cependant, ils identi-

fient deux forces qui ont joué en faveur d'un fédéralisme plus décentralisé au Canada, soit l'influence (jusqu'en 1949) du Conseil privé de Londres sur l'évolution constitutionnelle canadienne, et les pouvoirs économiques des provinces canadiennes, même en matière de commerce extérieur.

Il est bien connu que les décisions constitutionnelles du Conseil privé de Londres ont consacré une conception décentralisée du fédéralisme canadien. Le Conseil privé d'abord, et à un degré moindre la Cour Suprême du Canada par la suite, ont interprété la Constitution canadienne en faveur de l'idée que le Canada était une «communauté d'états», chaque palier de gouvernement étant souverain dans ses juridictions. En d'autres termes, les tribunaux ont souvent privilégié l'interprétation «confédérale» de la Constitution canadienne plutôt que l'interprétation centralisatrice du fédéralisme «unitaire», selon laquelle le gouvernement fédéral est le porte-parole de la majorité nationale, à laquelle les minorités régionales doivent naturellement se soumettre.

On voit donc quel danger court l'interprétation «confédérale» du Canada depuis 1949, date à laquelle la Cour Suprême, un organisme dont les membres sont nommés par le seul gouvernement fédéral, est devenu l'arbitre ultime des conflits constitutionnels. A titre d'exemple, le gouvernement Trudeau des années 70, partisan de la conception centralisée du Canada, nomma Bora Laskin juge en chef de la Cour Suprême. Or, ce juriste avait formulé des critiques virulentes contre le Conseil privé de Londres et son interprétation de la Constitution canadienne.

On peut donc dire que, depuis 1949, il existe une distorsion institutionnelle fondamentale en faveur de la vision centralisatrice du Canada. Les précédents juridiques étant ce qu'ils sont, la Cour Suprême «fédérale» ne pourra du jour au lendemain renverser l'interprétation passée. Cependant, le mode de nomination des juges de la Cour Suprême par le seul gouvernement fédéral et les exigences d'une économie canadienne davantage intégrée internationalement et interrégionalement, conduiront inévitablement la Cour Suprême du Canada à renforcer les pouvoirs du gouvernement fédéral au détriment des gouvernements provinciaux, dont celui du Québec en particulier.

Présentement, l'article 91(2) de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, incorporé à la Constitution canadienne de 1982, confère au gouvernement fédéral la compétence sur les échanges internationaux et le commerce international. Ces pouvoirs, en matière commerciale, conjugués au droit que détient le gouvernement fédéral de signer des traités internationaux, constituent une base solide sur laquelle le gouvernement fédéral peut s'appuyer pour revendiquer une plus grande latitude pour renforcer l'intégration et l'harmonisation économiques intérieures. Une Cour Suprême complaisante lui serait alors un allié, sinon un instrument précieux pour appliquer au Canada le fédéralisme centralisé et unitaire des États-Unis.

L'autre raison fondamentale de l'existence d'un fédéralisme plus décentralisé au Canada qu'aux États-Unis se retrouve, premièrement, dans les pouvoirs écono-

miques étendus des gouvernements provinciaux tels qu'énoncés surtout à l'article 92 de la Constitution de 1867 et, deuxièmement, dans l'imprécision de la Constitution canadienne concernant le degré d'intégration économique du marché commun canadien.

Le commerce et l'ambiguïté constitutionnelle

En effet, les auteurs développent l'idée que les gouvernements provinciaux ont une influence sur le commerce extérieur canadien et sur le commerce interrégional canadien. Cela tient à une ambiguïté constitutionnelle et aux pouvoirs exécutifs étendus des gouvernements provinciaux.

Concernant l'ambiguïté constitutionnelle, la Constitution canadienne n'attribue pas clairement au gouvernement fédéral le champ des relations internationales, comme c'est le cas par exemple en Australie. Les provinces ont donc pu exploiter cette ambiguïté pour étendre leurs activités à l'extérieur de leurs frontières.

L'union douanière canadienne

Outre l'article 91(2), les principaux articles de la Constitution en matières commerciales sont les articles 121 et 122. Ainsi, l'article 121 interdit aux provinces d'ériger des barrières douanières, tandis que l'article 122 réserve au Parlement fédéral le droit d'imposer des droits de douane aux importations. Par ces articles, le Canada est une union douanière, mais pas nécessairement un marché commun qui assure la liberté d'établissement et la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux d'une province à l'autre.

Par le biais de la Charte des libertés contenue dans la Constitution de 1982, cependant, il est possible que la liberté économique soit reconnue par les tribunaux, au détriment des pouvoirs des parlements provinciaux.

Les pouvoirs provinciaux

Concernant les pouvoirs exécutifs étendus des provinces, les auteurs énumèrent cinq catégories de pouvoirs dont l'exercice a pu avoir une incidence significative sur le commerce extérieur canadien :

1. le pouvoir de dépenser à l'extérieur de la province
2. le pouvoir de décider de l'affectation conditionnelle de crédits publics au moyen d'un contrat
3. le pouvoir de l'État propriétaire de réglementer l'usage et la disposition de ses biens
4. le pouvoir de l'État de s'engager lui-même ou par une de ses émanations, dans le commerce extérieur ou dans les mouvements de capitaux associés au commerce extérieur

5. le pouvoir de conclure des ententes internationales avec des Etats étrangers ou des organisations internationales, ententes dont le caractère se rapproche de celui d'un traité.

A titre d'exemple, le conflit commercial entre le Canada et les États-Unis concernant les exportations canadiennes de bois-d'oeuvre avait son origine dans les politiques provinciales relatives aux droits de coupe sur les terres qui sont la propriété d'un gouvernement provincial. Même si la solution au conflit fut une taxe fédérale temporaire à l'exportation, le droit des provinces d'influencer les flux commerciaux ne fut jamais remis en question.

Un potentiel accru de centralisation

Toute la thèse des auteurs, à laquelle nous souscrivons, tient à l'idée que ces pouvoirs provinciaux en matière économique et commerciale ont de fortes chances d'être remis en question dans l'avenir. Déjà, la signature de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis et le projet de loi C-130 qui en assurait l'application au Canada ont ouvert une brèche dans cette direction. En effet, le projet de loi C-130 a consacré *de facto* le droit du Parlement fédéral de lier les gouvernements provinciaux avec ou sans leur consentement, au moyen d'une loi destinée à mettre en oeuvre un traité régissant des relations économiques bilatérales ou multilatérales. Puisqu'aucune province n'a poussé son opposition à l'Accord de libre-échange jusqu'à contester le projet de loi C-130 devant la Cour Suprême, le pouvoir fédéral n'a pas encore été formellement consacré par une interprétation constitutionnelle de la Cour Suprême. La crainte qu'ont éprouvée les provinces à contester le projet de loi est en soi une indication de la direction des choses en faveur du renforcement des pouvoirs commerciaux fédéraux. Il suffirait que la Cour Suprême interprète de façon large l'article 91(2) ou l'article 121 pour que cette expansion des pouvoirs fédéraux soit chose faite.

Les auteurs concluent que «la mise en oeuvre fédérale de traités économiques, accompagnée d'une interprétation élargie de l'article 91(2), pourrait sonner le glas des spécificités provinciales dans plusieurs secteurs», et qu'il s'agit là rien de moins que du «début du dépérissement de l'autonomie économique provinciale».

L'entente du lac Meech et l'après lac Meech

Un tel élargissement des pouvoirs fédéraux d'intervention en matières économique et commerciale viendrait compléter le pouvoir théoriquement illimité que détient le gouvernement fédéral de dépenser, de taxer et d'enregistrer des déficits. Il confirmerait une tendance, que l'on retrouve dans plusieurs fédérations, à confier les pouvoirs résiduels au gouvernement central pour faire face à de nouvelles exigences. Déjà la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» du paragraphe introductif de l'article 91 de l'AABN ouvre la porte à la centralisation des pouvoirs économiques aux mains du gouvernement fédéral. C'est d'ailleurs en se référant à cette clause qu'en 1975 le gouvernement Trudeau suspendit les pouvoirs provinciaux sur les contrats pour imposer un contrôle des prix et des salaires.

C'est avec cette toile de fonds des réalités commerciales et constitutionnelles mouvantes que les gouvernements provinciaux ont revendiqué avec l'Entente du Lac Meech de 1987 une participation institutionnalisée aux décisions fédérales. La participation provinciale à la nomination des juges de la Cour Suprême est tout particulièrement critique à cet égard puisque c'est cet organisme qui est en mesure d'orienter le fédéralisme canadien vers davantage de centralisation dans le gouvernement fédéral ou vers davantage de mécanismes fédéraux-provinciaux dans la gestion et la réglementation de la «Communauté Économique Canadienne».

L'échec de l'Entente du Lac Meech, par sa non-ratification par tous les parlements provinciaux avant le 23 juin 1990, a ouvert la porte à une centralisation politique et économique accrue au Canada. Cette centralisation accrue se fera par le truchement des initiatives fédérales et, surtout, par les décisions futures de la Cour Suprême du Canada. Il est donc permis de croire que l'échec de l'Entente du Lac Meech inaugurera l'ère de la «centralisation par les tribunaux» au Canada.

Il convient d'être reconnaissant aux auteurs d'avoir si clairement présenté la nouvelle problématique du fédéralisme canadien. Au cours des prochaines années, la population canadienne, et la population du Québec en particulier, devront décider si le modèle fédératif qu'elles souhaitent pour le Canada est le concept confédéral de la Communauté Économique Européenne, dans laquelle il n'y a pas de minorités nationales, ou le concept de fédéralisme centralisé des États où les minorités sont broyées dans un «melting pot» de type impérial. Si ces choix politiques ne sont pas faits, les tribunaux canadiens décideront vraisemblablement en faveur de la centralisation. C'est la leçon de l'Histoire et de la logique.

Rodrigue TREMBLAY
Département de sciences économiques
Université de Montréal