

MÉMOIRE
COMITÉ SÉNATORIAL SUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
**PROJET DE LOI C-4 – ACCORD COMMERCIAL ENTRE LE CANADA, LES
ÉTATS-UNIS ET LE MEXIQUE**

LAWRENCE L. HERMAN
Cassidy Levy Kent (Washington/Ottawa/Toronto)
Herman & Associates (Toronto)

6 mars 2020
[TRADUCTION]

Contexte

1. Le projet de loi C-4 vise à intégrer à la loi canadienne les obligations qui incombent au Canada en vertu de l'ACEUM, ce qui permettra au gouvernement fédéral de ratifier le traité. Le document sur l'ACEUM contient le protocole du 18 décembre 2019, lequel modifie certaines dispositions du traité, notamment celles visant l'acier utilisé dans la production de véhicules.

2. Les États-Unis et le Mexique ont déjà terminé leurs propres processus de ratification internes. L'ACEUM entrera en vigueur 90 jours après sa ratification par le Canada et il deviendra exécutoire en droit international. À partir de ce moment-là, conformément à leurs obligations en vertu du traité, les trois Parties devront respecter les dispositions de ce dernier.

3. En général, le projet de loi C-4 suit le cadre (et, à de nombreux égards, le contenu) d'autres lois de mise en œuvre d'accords de libre-échange (ALE), par exemple l'Accord de

libre-échange Canada–États-Unis de 1988¹, l’ALENA de 1994², l’ALE Canada-UE³ et l’Accord de partenariat transpacifique⁴.

4. Puisqu’il est nécessaire d’apporter des changements législatifs avant que le Canada puisse ratifier le traité, il faut d’abord déterminer si le projet de loi C-4 contient des dispositions qui ne sont pas conformes aux obligations du Canada en vertu de l’ACEUM ou qui vont à l’encontre de lois de mise en œuvre précédentes.

5. Un examen du projet de loi permet de conclure qu’il ne contient aucune disposition qui va à l’encontre de ces lois antérieures. Bien qu’il soit nécessaire d’apporter quelques rajustements techniques, il s’agit de rajustements mineurs qui n’auront aucune répercussion sur les dispositions de fond plus importantes du projet de loi.

6. En conclusion, les modifications prévues dans le projet de loi, une fois adoptées, permettront au Canada de respecter ses obligations en vertu de l’ACEUM et, par conséquent, de ratifier l’Accord.

Questions constitutionnelles

7. Comme les membres du comité le savent, la Constitution canadienne donne au gouvernement fédéral (plus précisément au gouverneur en conseil) le pouvoir exclusif de négocier, de signer et de ratifier des traités.

¹ *Loi de mise en œuvre de l’Accord de libre-échange Canada–États-Unis* (L.C. 1988, ch. 65).

² *Loi de mise en œuvre de l’Accord de libre-échange nord-américain* (L.C. 1993, ch. 44).

³ *Loi de mise en œuvre de l’Accord économique et commercial global entre le Canada et l’Union européenne* (L.C. 2017, ch. 6).

⁴ *Loi de mise en œuvre de l’Accord de partenariat transpacifique global et progressiste* (L.C. 2018, ch. 23).

8. Même si, en principe, différents gouvernements du Canada ont permis aux provinces (et à d'autres entités) de participer à des négociations commerciales, conformément à la Constitution, la conclusion de traités, y compris leur signature et leur ratification, représente exclusivement une fonction exécutive qui relève de la prérogative de la Couronne.

9. Comme on l'explique dans l'excellent mémoire rédigé par la Bibliothèque du Parlement en 2008, il n'existe aucune exigence constitutionnelle selon laquelle les traités doivent être présentés au Parlement avant leur ratification. Toutefois, depuis 2008, la politique gouvernementale consiste à déposer les traités importants au Parlement aux fins d'approbation⁵.

Loi de mise en œuvre

10. Indépendamment des prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif, une fois conclus et signés au nom du Canada et avant qu'ils puissent être ratifiés, il se peut que certains traités exigent l'adoption de lois nationales qui permettront au Canada de respecter ses obligations en vertu de ces traités. Cependant, ce n'est pas toujours le cas. En effet, certains traités peuvent être signés et ratifiés sans qu'il soit nécessaire d'adopter une loi de mise en œuvre.

11. Cependant, il est nécessaire d'apporter certaines modifications législatives pour respecter les diverses obligations prévues dans l'ACEUM. Par exemple, il faut manifestement modifier le régime douanier du Canada pour permettre l'entrée en franchise de droits des produits fabriqués en Amérique du Nord, en adoptant notamment de nouvelles règles importantes pour les produits automobiles. Il faut également apporter une série

⁵ L. Barnett, *Le processus de conclusion des traités au Canada*, Publication n° PRB 08-45F, Service d'information et de recherche parlementaires (2008, révisé en 2018), p. 3.

d'autres petites et grandes modifications législatives pour intégrer l'ACEUM dans le droit canadien.

12. Le gouvernement ne pourra envoyer un avis de ratification aux États-Unis et au Mexique que lorsque le projet de loi C-4 sera adopté et promulgué, car il permettra d'harmoniser les lois canadiennes et l'Accord. L'ACEUM entrera en vigueur 90 jours après l'avis envoyé par le Canada.

Contenu et portée du projet de loi C-4

13. En général, le projet de loi C-4 respecte le format d'autres lois de mise en œuvre adoptées par le Parlement, comme celles qui ont été mentionnées plus haut. Cela comprend l'énoncé général de l'objet et des objectifs (article 7) et les dispositions générales de mise en œuvre énoncées dans la partie 1 du projet de loi.

14. La partie 2 énonce les modifications, souvent d'ordre technique, à apporter aux lois existantes afin de les harmoniser avec l'ACEUM. Il y a notamment les modifications à apporter à la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (articles 72 à 108), à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* (articles 40 et suiv.), à la *Loi sur l'investissement Canada* (articles 111 à 113), à la *Loi sur les douanes* (articles 114 à 136) et au Tarif des douanes (articles 183 à 205), et à la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (articles 138 à 151). Ces types de modifications techniques ne modifient pas les cadres législatifs, mais ils remplacent certains renvois à l'ALENA par des renvois à l'ACEUM au besoin.

15. En plus des rajustements techniques introduisant des renvois à l'ACEUM, il y a une catégorie de modifications génériques qui s'appliquent de façon générale à toutes les personnes de tous les pays, qu'il s'agisse de parties à l'ACEUM ou non, par exemple des modifications au Code criminel (article 35 et suiv.).

16. Il y a également des modifications liées à des préférences et à d'autres notions qui s'appliquent seulement aux États-Unis et au Mexique, car le fondement de l'ACEUM (comme celui de tous les ALE) est d'ordre *préférentiel*, c'est-à-dire que l'Accord favorise les États-Unis et le Mexique et leurs citoyens comparativement aux autres pays. Par exemple, il y a des modifications apportées à la *Loi sur les douanes* visant l'évasion douanière relative aux lois sur les recours commerciaux qui sont avantageuses pour les États-Unis et le Mexique dans le chapitre 10 de l'ACEUM.

17. Parmi les modifications législatives les plus importantes visant seulement les États-Unis et le Mexique, on compte les nouvelles exigences liées à l'entrée en franchise de droits des produits automobiles, l'une des questions les plus difficiles à régler avec les États-Unis pendant les négociations.

18. D'autres dispositions importantes de la Partie 2 donnent au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour prendre les règlements ou donner les directives nécessaires à la mise en œuvre de l'ACEUM. Par exemple, les modifications apportées à la *Loi sur la radiodiffusion* qui donnent au Cabinet fédéral le pouvoir d'ordonner au CRTC de mettre en œuvre certaines dispositions de l'ACEUM (article 152). Des pouvoirs similaires sont donnés au Cabinet fédéral pour qu'il prenne des règlements en vertu de la *Loi sur les banques* (articles 162 à 182).

19. Ces mesures n'ont rien d'inhabituel. En effet, des pouvoirs comparables avaient été prévus dans la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange* (1988) et dans la *Loi de mise en œuvre de l'ALÉNA* (1994).

Questions non traitées

20. Certaines parties de l'ACEUM n'entraînent aucune modification (ou modification importante) aux lois canadiennes, car les lois existantes sont conformes aux exigences de l'Accord.

21. Par exemple, même si l'ACEUM contient des dispositions liées aux exceptions relatives à la sécurité nationale (article 32.2) et des dispositions qui exigent qu'une Partie informe les autres Parties de son intention d'amorcer des négociations en vue de conclure un accord de libre-échange avec des pays n'ayant pas une économie de marché (article 32.10), ces dispositions n'exigent pas la mise en œuvre d'une loi nationale. De plus, même si l'Accord contient de nouvelles dispositions importantes sur le commerce numérique (chapitre 19), le respect de ces obligations exige seulement d'apporter des modifications mineures à la *Loi sur la radiodiffusion* (article 152).

Conclusions

- (1) L'ACEUM est beaucoup plus complexe et a une portée beaucoup plus exhaustive que l'ALE Canada-États-Unis ou l'ALENA. Toutefois, le projet de loi C-4 semble très bien cadrer avec les lois de mise en œuvre qui avaient été adoptées pour mettre en œuvre ces traités antérieurs, ainsi que l'AECG et le PTPGP.
- (2) Même si le pouvoir exécutif canadien a compétence constitutionnelle sur la conclusion et la ratification des traités, par principe, le Parlement doit approuver les traités importants et, dans le cas d'accords commerciaux, il doit adopter les lois nécessaires à leur mise en œuvre avant leur ratification.

- (3) Après un examen complet, il est recommandé au Comité d’approuver le projet de loi C-4 sans y apporter de modifications importantes et il est recommandé au Parlement d’adopter le projet de loi tel que présenté, ce qui permettra au Canada de respecter ses obligations en vertu de l’ACEUM.

- (4) Le rejet du projet de loi ou l’apport de toute modification non conforme à l’ACEUM signifierait que le gouvernement fédéral ne serait pas en mesure de ratifier le traité.

- (5) Si le Canada omet ou refuse de ratifier l’ACEUM, cela pourrait entraîner de graves répercussions négatives sur l’ensemble de ses relations avec les États-Unis. Il s’agirait d’un recul aux proportions historiques pour le Canada sur le plan de ses relations commerciales et politiques avec les États-Unis.



LAWRENCE L. HERMAN