

*Notes***L'avenir politique du Québec et l'expérience communautaire de l'Europe :
plaider pour une Communauté économique canadienne****JEAN-YVES GRENON*****I.- L'expérience communautaire de l'Europe**

J'ai été très sensible à l'invitation de la Société québécoise de droit international à cette prestigieuse conférence commémorative Maximilien-Bibaud, dédiée à un innovateur dont l'avant-gardisme m'inspire aujourd'hui dans mes réflexions. Cette invitation me permet ainsi d'explorer davantage cette *terra incognita* que j'ai commencé à étudier pour contribuer au débat sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec¹.

Dans le cadre des questions et réflexions constitutionnelles en cours, on peut très schématiquement évoquer deux options. La première option est celle d'un Québec parfaitement souverain qui, tout en devenant partie contractante du GATT, négocierait avec ses États voisins, et notamment avec le Canada, des traités de commerce et d'autres traités qui lui conviendraient. La deuxième option est celle évoquée également dans le cadre de la Commission Bélanger-Campeau et qui suggère un Québec qui, sous une forme ou une autre, ferait partie d'un fédéralisme profondément renouvelé. Nous n'aborderons pas les avantages et inconvénients de ces deux options.

L'option que je soumets à votre opinion en est une qui se situe entre les deux. J'énonce à mon tour une troisième option dont j'ose espérer que le sort sera plus heureux que celui de l'option européenne de Mitchell Sharp et Pierre Trudeau et qui, après un lancement assez spectaculaire, a vivoté et malheureusement s'est éteinte de sa belle mort. Je vous propose ainsi d'explorer l'expérience communautaire européenne dont l'application dans un contexte québécois et canadien relève encore du domaine des défis, la Communauté économique européenne ayant évolué avec sa dynamique propre.

À cette fin, je chercherai à cerner d'abord l'expérience communautaire européenne (I) et tenterai ensuite d'imaginer ce que pourrait être une Communauté économique canadienne (II).

*Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval et à l'Université canadienne en France, ancien consul général du Canada à Strasbourg. La présente étude constitue la version révisée de la Conférence Maximilien Bibaud prononcée par le professeur Grenon à l'Université de Montréal le 16 novembre 1990.

¹ Voir J.-Y. GRENON, «La CEE est-elle un modèle pour le Canada?», *Le Devoir*, 10 octobre 1990, p. B-10, et «Les avantages d'une «Communauté économique canadienne», *Le Devoir*, 1er décembre 1990, p. B10.

II.- Pour une communauté économique canadienne**I.- L'expérience communautaire de l'Europe**

En introduisant l'expérience communautaire européenne, je voudrais évoquer un souvenir qui bien qu'anecdotique, n'en illustrera pas moins mon propos. Lorsque j'étais jeune secrétaire d'ambassade du Canada à Rome, j'assistais, le 25 mars 1957, à la signature du Traité de Rome dans le décor somptueux du Capitole de l'Hôtel de Ville. J'ai pu alors constater l'euphorie ainsi que la grande inquiétude qui régnaient lors de la réception accompagnant la signature dudit traité. Euphorie et inquiétude, voilà en somme les points de départ d'un défi dont le résultat paraissait incertain à l'époque.

Trente ans plus tard, nous avons le plaisir de voir flotter le drapeau européen, ce drapeau étoilé qui côtoie les drapeaux nationaux des pays membres de la Communauté, tant sur les édifices publics mais aussi que dans les salons privés, dont celui du président français François Mitterrand. Mais, ce qui est plus significatif et plus remarquable encore, est le fait que des Européens qui ne sont ni des fonctionnaires ou des politiciens communautaires hissent également avec fierté le drapeau européen. C'est de ce signe qu'émergent une citoyenneté et une conscience européennes, qui démontre que la CEE est devenue une réalité quotidienne.

Il faut de plus noter que la Communauté exerce un magnétisme d'envergure auprès des pays voisins de l'Europe communautaire. C'est le fait de plusieurs pays qui frappent à la porte comme l'Égypte, Malte et la Turquie. C'est même le cas de plusieurs pays de l'Association européenne de libre-échange qui voudraient bien trouver un arrangement avec la CEE et qui pourraient même frapper à la porte de la CEE lorsque celle-ci recommencera à recevoir des candidatures en 1993. C'est déjà le cas de l'Autriche qui a, pratiquement, fait acte de candidature.

Voilà donc pour le succès de la formule, ce qui peut nous inciter à nous en inspirer, à nous laisser gagner par ce magnétisme dégagé par la CEE. Sans toutefois y voir un modèle, on peut donc certainement en tirer une inspiration.

Lorsque les pères de l'Europe, Jean Monnet et Robert Schuman, fondèrent en 1951 la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), ils avaient un objectif assez différent de celui qui nous vient à l'esprit aujourd'hui et

principalement de celui de la Communauté. Il faut rappeler que leur objectif n'était pas principalement économique, mais en était un de paix et de sécurité entre deux grands États, la France et l'Allemagne qui, à plusieurs reprises en moins d'un siècle, s'étaient entre-déchirés. Ces hommes d'États avaient convenu que si l'on enlevait à chacun de ces États les moyens matériels de faire la guerre, par exemple la fonte des canons, il n'y aurait conséquemment plus de guerre. Il s'agissait donc de créer une Haute Autorité en «supranationalisant» la gestion de ces deux ressources réparties avec égalité.

Dans la Communauté économique européenne (CÉE), on constate la promotion de ce même objectif, quoiqu'il se soit quelque peu estompé de nos jours. Ainsi en 1957, la CÉE avait une mission de paix et de sécurité et visait à amener les États fondateurs à rechercher entre eux une union sans cesse plus étroite à l'intérieur de laquelle aucun État n'aurait suffisamment d'industries pour pouvoir entreprendre une guerre contre un autre. Cela ne pouvait se réaliser qu'en mettant en commun les industries et en les dispersant sans toutefois les neutraliser. Aucun État n'aurait alors les moyens matériels d'entreprendre la guerre.

Le deuxième objectif visait à contrecarrer la concurrence des grands blocs économiques qui commençaient déjà à se manifester (Japon et États-Unis) afin de pouvoir la combattre le plus efficacement possible. Pour ce faire, le choix d'un grand ensemble économique semblait être la formule la plus souhaitable.

C'est seulement en troisième position que la Communauté avait placé l'objectif d'assurer une prospérité plus grande pour les Européens. Or, aujourd'hui, c'est cet aspect qui est le plus apparent.

Tout au long de la vie de la Communauté, un soin particulier et constant a été apporté, parmi ces objectifs, pour harmoniser les économies sans homogénéiser pour autant les peuples et, parallèlement, pour atteindre ces objectifs dans le respect des identités². Le succès de l'entreprise participe largement de ce respect des valeurs sous-jacentes à la fondation de chacune des parties composant la Communauté.

Quelle est donc la nature de la CÉE? Elle est fondée sur le principe de subsidiarité qui veut qu'il soit préférable (parce que plus rationnel et donc efficace) d'abandonner des compétences économiques spécifiques et précisément délimitées à une Communauté qui les gérerait et les réaliserait de manière plus satisfaisante que des États ne pourraient le faire d'une façon unilatérale. Ce principe moteur de la Communauté européenne a permis la réalisation d'économies à des échelles considérables, ne serait-ce que grâce à la spécialisation industrielle de certains secteurs, qui reste le moyen-clé pour livrer une concurrence au marché des autres grands ensembles extérieurs à la Communauté et également, à terme, pour favoriser une diminution des coûts pour le consommateur.

Cette Communauté est l'équivalent d'une nouvelle puissance publique vouée au bien communautaire. Cette orientation a été favorisée par le droit puisque la Communauté est d'abord et avant tout une création du droit. Celui-ci a permis d'assurer la sécurité juridique par la prévisibilité et, dans une large mesure, l'impartialité du système, caractéristiques qui sont autant de facteurs propres à rassurer les acteurs de l'économie.

Le droit communautaire prend sa source principalement dans le Traité de Rome³ et dans l'Acte unique européen⁴, ce dernier traité étant venu modifier et prolonger le Traité de Rome. Si ce dernier document est plutôt désordonné, l'importance de son rôle depuis 1988 est incontestable. Il a en effet été conclu pour relancer l'Europe, une Europe rendue alors à un point de stagnation, car plus elle évoluait vers une communautarisation unique, plus les compétences à communautariser étaient difficiles à récupérer, la réaction étant tout naturellement de garder ou repousser les domaines auxquels les souverainetés nationales étaient les plus attachées. Il fallut donc une volonté politique particulière et une décision définitive et sans ambiguïté des chefs d'État et de gouvernement afin d'assurer cette relance de l'Europe.

Le droit communautaire échappe à la Cour internationale de Justice normalement compétente à ce jour pour interpréter et appliquer les traités. Au contraire, la CÉE a non seulement créé sa propre juridiction, mais a aussi innové en donnant naissance à la Cour de justice des Communautés européennes qui siège au Luxembourg. Celle-ci a fait émerger un ordre juridique communautaire qui se juxtapose à celui existant dans les États membres, mais sans toutefois instituer un système juridique proprement dit⁵.

En effet, l'ordre de la loi communautaire est géré, administré et appliqué par les tribunaux nationaux. La Cour de Luxembourg a pour seul rôle d'une part, d'apporter, s'agissant évidemment de la matière communautaire, les éléments d'uniformité, d'interprétation et d'application au bénéfice de toutes les juridictions nationales, et, d'autre part, d'assurer la primauté de ce droit sur les droits nationaux⁶. Ce deuxième volet de son action a évidemment été contesté et, pendant un certain temps, les juridictions nationales y ont même opposé une résistance⁷ avant d'accepter qu'un ordre juridique extérieur à leur État puisse, même sans contrôle démocratique, s'imposer par-devers eux. Finalement, la primauté du droit communautaire est aujourd'hui assurée

3 Pour le texte du *Traité instituant la Communauté économique européenne* [ci-après dénommé le *Traité de Rome* ou le *Traité CÉE*] : voir J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *Droit international public : notes et documents*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1987, tome 1, p. 373.

4 *Ibid.*

5 L'expression «ordre juridique communautaire» est apparue pour la première fois en juillet 1964 dans un arrêt de principe rendu par la Cour. Ce faisant, la Cour a bien marqué le particularisme du droit primaire, comme dérivé, particularisme affirmé à la fois vis-à-vis du droit interne et surtout, du droit international public : «[...] qu'à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CÉE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur des traités et qui s'impose à leurs juridictions» : voir arrêt *Costa c. Enel*, C.J.C.E., Aff. 6/64. *Recueil X*, 1158.

6 Ce principe, corollaire à la mise en place d'un ordre juridique communautaire, de la primauté du droit communautaire a été consacré dans le même arrêt *Costa c. Enel*, et vise les règles primaires comme dérivées, s'appliquant aux normes constitutionnelles, législatives et réglementaires. Voir aussi *Simmenthal* du 9 mars 1978, C.J.C.E. Aff. 106/77, *Recueil*, p. 629, qui érige le juge interne en destinataire du principe de la primauté et l'oblige à en assurer le respect de plein droit en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, la norme législative contraire, même postérieure. Il est remarquable que la Cour ne s'adresse non pas à l'autorité législative des pays mais au juge interne.

7 Le problème s'est surtout posé dans le cas d'une loi nationale postérieure à la règle commune. La Cour constitutionnelle italienne argua que le juge national se devait d'appliquer seulement la loi interne quelle que soit la force des dispositions communautaires : voir C. Constitutionnelle, 24 février 1964, *Il foro italiano*, année LXXXVII, Fasc. v-vi, Parte prima. Col. 465-478. En France, le Conseil d'État, dans l'arrêt *Syndicat général des fabricants de Semoule*, 1968, *Recueil Lebon*, p. 149, a refusé de faire prévaloir la norme communautaire sur une norme législative postérieure.

2 Sur ces identités, voir R. PETRELLA, *La renaissance des cultures régionales en Europe*, Paris, Éditions Ententes, 1978.

dans les douze États membres⁸. Il est essentiel qu'il en soit ainsi puisqu'il s'agit là de la condition *sine qua non* pour la mise en place d'une communauté économique. Notons à cet égard que le droit dérivé est réellement un instrument d'importance. Ainsi, pour la France seulement, plus de 50 % des normes sont soit directement communautaires, soit inspirées des normes communautaires. C'est là une bonne mesure de la pénétration du droit communautaire dans les États membres.

Les normes communautaires prennent plusieurs formes juridiques dont celle du règlement. Institué par l'article 189, il est obligatoire et directement applicable au niveau des États, c'est-à-dire sans procédure de réception par la législature de ces États. Le caractère supranational des normes distingue le Traité de Rome des traités habituels qui prévoient que leurs dispositions doivent être reçues en droit interne. Mais le règlement communautaire est d'applicabilité directe et immédiate et ce, sur l'ensemble du territoire communautaire⁹.

Il existe un autre moyen, plus souple, qui tient compte de l'obligation primordiale et nécessaire du respect des intégrités nationales : il s'agit de la technique de la directive. Cette catégorie de normes communautaires crée une obligation de résultat mais laisse à chaque juridiction le soin d'en trouver les modalités d'application tout en respectant la norme imposée par la Communauté¹⁰.

Sur le plan international, la Communauté jouit de la personnalité de droit international¹¹. Elle détient plusieurs attributions d'un État, tels le pouvoir de conclure de traités ainsi qu'un pouvoir de représentation auprès des États et des organisations internationales, comme l'illustre la situation de sa représentation permanente à Ottawa où la Communauté apparaît sur la liste diplomatique canadienne non pas parmi les organisations internationales, mais parmi les États, dans l'ordre alphabétique, après la Colombie. La Communauté paraît être devenue un quasi-État¹².

Cette compétence dans les affaires internationales s'exerce uniquement dans la mesure de ses attributions : c'est le principe *in foro interno in foro externo*, principe faisant, encore aujourd'hui, l'objet de maintes luttes constitutionnelles entre Québec et Ottawa et selon lequel une compétence interne doit pouvoir s'exercer et se faire valoir à l'extérieur. Telle était la thèse du ministre québécois Paul Gérin-Lajoie en 1965 lors de son fameux discours au corps consulaire. C'est donc ce principe qui est appliqué dans la Communauté¹³ et qui permet d'affirmer que celle-ci jouit d'un prolongement de ses compétences sur le plan international. Ainsi, au GATT, la Communauté représente les douze États membres sans que ceux-ci puissent s'exprimer individuellement puisque la politique commerciale, attribuée à la Communauté, leur échappe désormais¹⁴.

Cette description sommaire de l'expérience communautaire étant faite, il nous semble maintenant opportun d'évoquer certains aspects de ce que pourrait être une troisième option, celle d'une Communauté économique canadienne.

Il invoqua son inhabilité, en vertu de ses compétences juridictionnelles, à censurer le législateur. L'on s'est alors demandé si le Conseil ne confondait pas une annulation *erga omnes* avec la simple inopposabilité. Ce faisant, le Conseil s'est isolé puisque la Cour de cassation française a accepté la primauté en se fondant toutefois sur l'article 55 de la Constitution et non sur le principe de la spécificité communautaire : voir Chbr. Crim., arrêt *Jacques Vabre*, A.J.D.A., 1975, p. 567, note J.B. Boulouis. Pour plus de précisions, voir G. VEDEL, «L'attitude des juridictions françaises envers les traités européens», *Europea Institut der Universitat Saarlandes*, (1987) ainsi que COUSSIRAT-COUSTERE, «Le juge administratif et le droit communautaire», (1988) 46 *Pouvoirs*, 85.

⁸ C'est toutefois seulement le 20 octobre 1989 que le Conseil d'État français opère un revirement de jurisprudence sur la question dans son arrêt *Nicolo* : voir C.E. Ass., 20 octobre 1989, A.J.D.A., p. 788. Voir cependant la chronique de HONORAT et BAPTISTE, A.J.D.A., 1989, p. 756, sur les interrogations qui demeurent.

⁹ Cet acte s'adresse à un ensemble de sujets, il n'a pas de destinataires nommément désignés. Il est obligatoire (c'est-à-dire que les États membres discutent de son élaboration mais ne peuvent émettre des réserves). Il est directement applicable dans tous les États membres (c'est-à-dire qu'il est automatiquement obligatoire dès son entrée en vigueur). Il est opportun de ne pas le confondre avec le principe de l'effet direct : voir C.J.C.E., arrêt *Van Gend & Loos*, 5 février 1963, arrêt fondamental sur cette question de l'effet direct. Il est édicté soit par le Conseil des ministres, soit par la Commission. Le règlement est le moyen par excellence de l'intégration juridique, celui par qui le «[...] droit communautaire est appelé à un enracinement et un développement progressifs [...]» : voir R. LECOURT, *Le juge devant le Marché commun*, Genève, Librairie Droz, 1970.

¹⁰ Outre le problème de la transposition, c'est-à-dire des moyens pris par les États pour mettre en oeuvre la directive, se pose la question des effets éventuels de celle-ci dans le chef des particuliers. L'article 189 semble différencier le règlement directement applicable «dans tout État membre et la «directive applicable» par tout État membre destinataire». De sorte que la directive, dit-on, «ne saute pas les frontières». La C.J.C.E., dans l'affaire *Ruili* a développé la théorie voulant que certaines directives produisent, du fait de leur précision et de la densité de leur contenu matériel, des effets individuels touchant directement les particuliers appelés ainsi en s'en prévaloir devant le juge national. La Cour précise toutefois que s'il existe une marge de manoeuvre ou d'appréciation pour les instances nationales, l'effet direct s'exclut alors que si l'obligation est inconditionnelle, l'effet individuel direct est reconnu : voir C.J.C.E., 28 octobre 1975, Aff. 36/75, *Recueil*, p. 1219.

¹¹ La CEE n'est pas une organisation internationale car ses caractéristiques sont précisément la méthode intégrative ainsi que la production régulière et substantielle d'un droit de réglementation directement et immédiatement applicable aux particuliers. Toutefois, les États membres souverains sont toujours présents en tant que sujets du droit par la signature du traité. De plus, ils concourent à l'élaboration de ce droit communautaire dérivé. Sur la nature des Communautés européennes : voir l'excellente conclusion de G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, Masson, 1989, p. 300.

¹² La C.J.C.E., dans son arrêt *Commission c. Conseil*, Aff. 22/70, *Recueil* 262, du 31 janvier 1971, précise que la formule des traités de la CEE et de la CECA vise surtout la personnalité internationale des Communautés qui deviennent donc des sujets du droit international, ayant vocation, sous réserve de leurs compétences matérielles, à conclure par exemple des accords internationaux. L'accréditation auprès des gouvernements des États tiers de représentations diplomatiques s'est réalisée progressivement, sous l'effet de la pratique, les États membres étant réticents à sa mise en oeuvre par crainte que ces représentations ne relèguent les leurs à un rang secondaire. Aujourd'hui, le Conseil des ministres est représenté par la représentation diplomatique de l'État membre assurant la présidence du Conseil. La Commission quant à elle, a accrédité, lors de la Convention de Lomé en mai 1988, soixante-six délégations auprès des États A.C.P., parties à la Convention. Ces délégations exercent des responsabilités identiques à celles des missions diplomatiques traditionnelles. Enfin, l'article 228 du Traité CEE habilite la Communauté à contracter, dans ses domaines de compétences, aussi bien avec les organisations internationales qu'avec les États.

¹³ Voir M.-F. LABOUZ, *Le système communautaire européen*, Paris, Berger-Levrault, 1986, pp. 242-244, ainsi que J. GROUX, «Le parallélisme des compétences internes et externes de la CEE», (1978) 14 *C.D.E.* 3.

¹⁴ Les articles 229 du Traité CEE et 93 du Traité CECA chargent expressément la Commission d'établir toutes «liaisons utiles» avec l'ONU et le GATT.

II.- Pour une Communauté économique canadienne

Établie sur une base fonctionnelle et largement apolitique, encadrée rigoureusement au plan juridique et dotée de compétences de nature économique, en vertu du principe de subsidiarité, une Communauté économique canadienne (CÉC) verrait à se substituer à l'État fédératif canadien et instituerait une structure originale, semblable à celle qui a conduit à une gestion fonctionnelle de l'Europe communautaire. À l'image de celle de la CEE, la gestion de la CÉC serait non discriminatoire, orientée vers le bien commun et opérerait selon un processus décisionnel et judiciaire supranational. Il s'agirait d'un partenariat fonctionnel et non plus gouvernemental où s'établirait en terme un équilibre des intérêts dans lequel aucun des gouvernements participants ne serait perpétuellement isolé ou minorisé. L'on répondrait par là à l'une des préoccupations des Québécois qui sont victimes et susceptibles d'une minorisation, étant donné l'asymétrie du pouvoir et la puissance économique de l'un par rapport à l'autre.

À la différence de la CEE, la CÉC devrait toutefois être beaucoup moins ambitieuse, tout en étant plus démocratique. Moins ambitieuse parce que la CEE a été fondée en vue d'une union sans cesse plus étroite des peuples d'Europe, une démarche qui va vers une fusion politique des Hommes des années 2000¹⁵ et qui probablement passera vers 1995 par une intégration économique et monétaire. La démarche canadienne du Québec n'aurait pas le même objectif puisqu'aux lendemains de l'échec de l'Accord du lac Meech, le Québec ne sera pas tenté de proposer une association sans cesse plus étroite avec le Canada. Dès lors, le modèle européen ne saurait être retenu dans cette dimension politique.

En revanche, les institutions de la CÉC devraient être plus démocratiques. Il serait opportun de créer un Parlement de la CÉC doté d'un véritable pouvoir législatif par opposition au Parlement européen actuel qui ne constitue pas l'organe législatif communautaire, ce qui tend à illustrer, selon certains, le déficit démocratique de l'Europe communautaire.

Le Parlement de la CÉC, par une représentation pondérée de la diversité de l'espace économique canadien, celui des régions, acquerrait un caractère supranational. À ce pouvoir législatif, pourrait s'ajouter un pouvoir budgétaire ainsi qu'un pouvoir d'investiture d'une Haute Autorité qui deviendrait l'équivalent de la Commission européenne. Le Parlement pourrait également censurer celle-ci par un vote de non-confiance.

La Haute Autorité serait le moteur de la CÉC. Cette appellation est sciemment empruntée à la CECA car préférée à celle de Commission même si, à terme, toutes les deux visent la même institution. Gestionnaire de l'ensemble communautaire canadien et gendarme de la CÉC, elle serait dirigée par un président et plusieurs commissaires canadiens. Ces commissaires, proposés par le Conseil des ministres, seraient élus et nommés par le Parlement, ce qui constituerait une nouveauté par rapport au système européen actuel.

La Haute Autorité devrait pouvoir s'appuyer sur un vaste secrétariat, composé de fonctionnaires communautaires dont la caractéristique, idéalement, serait d'être des bureaucrates impartiaux, recrutés pour leur expertise, pour leur crédibilité, supérieure ou tout au moins égale à celle des politiciens, ainsi que pour leur réel souci de l'intérêt commun. Leur rôle premier serait d'arbitrer les divers intérêts régionaux et nationaux, à l'instar des commissaires actuels. Le processus décisionnel entre eux serait probablement le consensus.

La Haute Autorité bénéficierait du droit exclusif d'initiative législative pour proposer des lois et le Parlement demeurerait le seul à les voter. Il y aurait donc un tandem législatif Haute Autorité et Parlement, générateur d'une certaine neutralisation des abus dans lesquels l'un ou l'autre pourrait être entraîné. Cette Haute Autorité serait responsable devant le Parlement qui pourrait l'obliger à démissionner. Elle aurait un pouvoir de réglementation assez étendu pour des raisons pratiques, fondé exclusivement sur les compétences attribuées dont elle ne pourrait user arbitrairement. Ce serait là le cœur du système de la Haute Autorité conçue à l'image d'un arbitre. Ce statut suppose une certaine «hauteur», d'où le terme «Haute Autorité». En somme, la hauteur elle-même procure cette capacité d'harmoniser. Certes idéale, mais aussi largement possible en raison d'une nomination lui assurant un caractère d'indépendance, cela pourrait apporter une mesure de sécurité plus importante qu'un ordre gouvernemental voué presque perpétuellement à des affrontements, à des chevauchements et à des doubles emplois avec les autres ordres du gouvernement. C'est tout au moins l'espoir que l'on peut placer dans cette formule moderne de gestion fonctionnelle de certains secteurs précisément délimités et clairement transférés.

À cet organe serait évidemment attaché un Conseil des ministres composé de ministres siégeant à plein temps et représentant chacun son gouvernement. Des «Sommets» de premiers ministres pourraient avoir lieu tous les six mois (cette fréquence a peu varié à la CEE). Le Conseil des ministres ne pourrait adopter des lois communautaires puisqu'il en aurait laissé le pouvoir au Parlement, mais veillerait à la protection des intérêts vitaux des gouvernements participants et à sonner l'alarme si la Haute Autorité excellait par trop de zèle dans sa mission. Mais ce rôle serait toujours assumé dans un esprit ou une perspective essentiellement communautaire et non pas uniquement et perpétuellement régionale ou nationale, situation fréquente au sein des ordres de gouvernement superposés et juxtaposés du système fédératif actuel. Ce Conseil des ministres aurait des pouvoirs relativement étendus mais de nature délibérative, consultative et jamais législative.

Ce serait là la différence fondamentale entre la CÉC et la CEE puisque cette dernière demeure une organisation largement intergouvernementale, à l'exemple de plusieurs autres organisations de nature internationale. On peut d'ailleurs imaginer que l'Europe, au moment de son union politique, se verra obliger d'accorder un pouvoir législatif à son Parlement. À cet égard, certains estiment que le Parlement européen ne deviendra législatif qu'à la seule et unique condition qu'advienne cette union politique et que, dans cette attente, aussi longue soit-elle, les États continueront d'opposer une résistance à l'idée de lui accorder plus de pouvoirs. Le processus décisionnel dans le Conseil des

15 Il faut se rappeler à cet égard ce que Winston Churchill déclarait le 19 septembre 1946 à Zurich : «Pourquoi n'existerait-il pas un groupement européen qui donnerait un sens de patriotisme plus large et de citoyenneté commune aux peuples éperdus de ce puissant continent?», voir *L'Express* du 5 mars 1987, p. 44.

ministres pourrait être un consensus ou encore une majorité qualifiée ou pondérée selon des modalités à considérer ultérieurement.

Il y aurait bien sûr une Cour de Justice de la CÉC à l'image de la Cour de Luxembourg qui a joué un rôle considérable dans le développement du droit communautaire particulièrement à cause de l'approche téléologique qu'elle a toujours maintenue au point où on l'accusa d'être l'équivalent d'un gouvernement des juges. Même si cette critique s'avère partiellement fondée, il n'en demeure pas moins que la Cour a fait évoluer, autant que la Commission européenne, le droit communautaire et *ipso facto*, la Communauté dans son ensemble.

Cette Cour de Justice, qui remplacerait l'actuelle Cour suprême, aurait un rôle identique à celui de la Cour de Luxembourg et interpréterait uniformément les normes communautaires canadiennes, y compris par des procédures originales tels les recours préjudiciels. Cette Cour ferait appliquer ce nouvel ordre juridique communautaire parallèlement aux ordres nationaux et, bien sûr, avec primauté de l'un sur les autres en cas de conflits. Les tribunaux des gouvernements, États ou régions participants auraient alors la responsabilité d'appliquer le droit communautaire. La Cour canadienne serait une instance d'appel chargée d'interpréter le droit communautaire de façon à assurer l'uniformité de son application dans l'ensemble des juridictions nationales ou régionales.

En ce qui concerne ses membres constitutifs, la CÉC serait composée d'États ou, États-régions, l'important étant que chacun des membres possède des pouvoirs similaires mais non nécessairement identiques. L'idéal serait qu'il s'agisse d'États souverains. Nous serions alors en présence de cinq ou six États ou États-régions dont, bien sûr, le Québec pour des raisons particulières, et également l'Ontario.

La CÉC serait en quelque sorte une confédération économique d'États dotée d'une personnalité internationale comme celle la CÉE. En vertu du principe *in foro interno in foro externo*, elle gérerait d'une manière fonctionnelle une partie de la politique étrangère mais toujours dans la mesure de ses compétences. Les compétences de la CÉC ne lui seraient pas déléguées comme dans les organisations internationales, mais lui seraient attribuées de façon définitive. À la différence de la CÉE, qui se dirige vers une union politique, ses attributions seraient plus limitées puisque son ambition serait économique et non pas politique. Il serait souhaitable qu'on y retrouve un mécanisme lui permettant de posséder une dynamique propre, à l'exemple du célèbre article 235 du Traité de Rome¹⁶. Il s'agit en effet de faire avancer le processus à partir de décisions prises sans toutefois s'octroyer ou requérir de nouvelles compétences. Cet article dispose que si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté sans que le traité ait prévu un pouvoir d'action à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, peut prendre les dispositions appropriées.

La CÉC serait d'abord une union douanière, ce qui exigerait des partenaires l'élaboration d'une politique

commerciale extérieure commune. La création d'un marché commun fondé, comme dans la CÉE, sur les quatre grandes libertés de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux devrait également être envisagée. Une union monétaire, gravitant autour d'une monnaie unique, serait non seulement souhaitable, mais nécessaire. Par ailleurs, des politiques communes parmi lesquelles celles des transports, de la recherche et de la concurrence seraient indispensables au bon fonctionnement des opérateurs économiques de la Communauté économique canadienne. Il pourrait enfin y avoir des politiques harmonisées dans des domaines tels que l'environnement et le développement régional, qui se traduiraient par des directives établissant des normes générales que les gouvernements pourraient adapter à leurs besoins.

Il faudrait prévoir une période de transition de deux ou trois ans avant l'avènement d'un nouveau régime, quoiqu'en réalité il n'y aurait pas beaucoup de modifications structurelles à opérer. On procéderait à une modification relative aux compétences économiques qui passeraient de l'ordre fédératif actuel au nouvel ordre communautaire.

Aux termes de cette réflexion, je conçois aisément que cette option médiane d'une Communauté économique canadienne puisse paraître révolutionnaire ou soumise à de nombreux obstacles. Toutefois, la formation d'une CÉC permettrait aux membres de partager les dividendes d'une prospérité générée par un ensemble économique plus grand et moins vulnérable, réalisant ainsi un amortissement collectif des risques de crise économique. Elle procurerait l'occasion de refaire un partage des pouvoirs plus adapté à l'économie moderne, aux aspirations nationales et régionales et de remplacer le partage anachronique de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁷.

Notre proposition empêcherait l'affrontement perpétuel de deux ordres de gouvernements disproportionnés, de l'ordre d'un contre dix, et la minorisation fréquente du plus faible par rapport au plus fort et ce, grâce à l'équilibre des intérêts divergents. Ce même équilibre s'établirait inévitablement par une gestion collégiale autonome, non discriminatoire et impartiale. Il est un fait que plus on est nombreux, plus les intérêts peuvent, à terme, s'équilibrer même s'il faut au départ accepter que l'on puisse être parfois gagnant, parfois perdant. Quoiqu'il en soit, selon la théorie sur laquelle les Communautés européennes ont été fondées et sur laquelle serait fondée une nouvelle Communauté économique canadienne, tous devraient être ultimement gagnants.

16 Qualifié de «procédure par défaut» par J. RAUX, «Le recours à l'article 235 du Traité CÉE en vue de la conclusion d'accords externes», dans Mélanges P.H. Teitgen, (1984), p. 407, cet article consacre la théorie des compétences subsidiaires.

17. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, app. III, art. 91-92.