

Notes et Commentaires

Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs : certaines questions juridiques soulevées par l'hypothèse de la souveraineté du Québec

Ivan BERNIER*

I.- Les conditions et modalités d'adhésion du Québec au Gatt?

A.- L'accession par voie de négociations
(art. XXXIII)

B.- L'accession par voie de succession
(art. XXVI § 5(c))

II.- L'accès du Québec au marché canadien et le GATT

A.- Les droits de douane

B.- Les restrictions quantitatives à l'importation

C.- Les lois et réglementations internes affectant la vente, la mise en vente, le transport, la distribution et l'utilisation des produits

III.- Le droit international et la succession du Québec à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

IV.- La réaction américaine à une demande d'adhésion québécoise à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis?

I.- Les conditions et modalités d'adhésion du Québec au Gatt?

Les conditions en question seraient essentiellement celles prévues à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce¹ pour l'adhésion des nouveaux membres. En effet, le Canada étant déjà membre du GATT, le Québec se retrouverait alors dans la position d'un État successeur. Or, les règles de droit international relatives à la succession d'État prévoient, dans le cas des traités multilatéraux constitutifs d'organisations internationales, l'application des règles relatives à l'acquisition de la qualité du membre qui sont propres à chacun de ces traités. Tant la pratique de l'ONU (adhésion entre autres du Pakistan, du Bangladesh et de Singapour) que la pratique du GATT² et la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités³ (article 4) confirment la validité de ce point de vue.

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval et directeur du Centre québécois de relations internationales. Cette étude a été préparée par le professeur Bernier à la demande de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et a été publiée à l'origine dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail n° 1, pp. 1 à 17.

¹ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, GATT, 1986-4, Genève [ci-après cité Accord général].

² T. KUNUGI, «State Succession in the Framework of GATT», (1965) 59 A.J.I.L. 268.

³ Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, Doc. N.U. A/Conf.80/16 Add. 2, pp. 199-209.

Le texte de l'Accord général prévoit deux façons pour un État nouvellement indépendant d'accéder au GATT. La première, l'accession par voie de négociations, est définie à l'article XXXIII, manifestement envisagée, à l'origine, comme la voie régulière pour devenir membre du GATT, elle s'est trouvée graduellement supplantée, avec l'arrivée sur la scène internationale des États nouvellement indépendants issus de la décolonisation, par une seconde procédure, dite procédure d'accession par voie de succession, prévue à l'article XXVI, paragraphe 5(c) de l'Accord général.

A.- L'accession par voie de négociations (art. XXXIII)

L'article XXXIII de l'Accord général, simplement intitulé «Accession», se lit de la façon suivante :

Tout gouvernement qui n'est pas partie au présent Accord ou tout gouvernement agissant au nom d'un territoire douanier distinct qui jouit d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent Accord, pourra adhérer au présent Accord, pour son compte ou pour le compte de ce territoire, à des conditions à fixer entre ce gouvernement et les Parties Contractantes. Les Parties Contractantes prendront à la majorité des deux tiers les décisions visées au présent paragraphe.

Cet article, relativement simple à première vue, s'est avéré en pratique d'une application complexe imposant souvent d'assez longs délais avant que l'accession ne soit définitivement acquise. Le recours à cette procédure implique

en particulier ce qui suit. D'abord, l'Accord général cesse de s'appliquer au territoire du nouvel État dès le moment de son indépendance; l'article XXXIII prend pour acquis, en effet, qu'il n'y a pas succession d'États, d'où la nécessité d'un arrangement pour régler les conditions d'adhésion. Tant et aussi longtemps que celui-ci n'est pas conclu, l'État en question ne peut être considéré membre à part entière du GATT. La négociation même d'un tel arrangement par ailleurs s'avère souvent ardue. Le nouvel État indépendant désire, de façon tout à fait normale, se faire une idée très précise des forces et faiblesses de son économie avant de s'engager, alors que les Parties Contractantes, pour leur part, peuvent difficilement acquiescer à une telle demande d'adhésion sans avoir une idée exacte des concessions consenties. La négociation doit ultimement aboutir à un constat d'équilibre dans les engagements, ce qui n'est guère facile à évaluer.

Aussi le GATT a-t-il prévu diverses étapes pour faciliter cette transition. L'État qui demande son adhésion pourra d'abord être admis comme observateur pour se familiariser avec le fonctionnement du GATT. Une déclaration d'accession provisoire pourra suivre, d'une durée limitée, en vertu de laquelle les Parties Contractantes s'engagent à octroyer le traitement de la nation la plus favorisée au nouvel État en contrepartie d'un traitement similaire de sa part; ce dernier sera admis par la même occasion à participer aux travaux du GATT, mais sans droit de vote. La dernière étape est celle du protocole d'accession définitive qui exige un vote aux deux tiers de la part des Parties Contractantes. Cette procédure, on le voit, peut être longue. Deux exemples en témoignent éloquemment : le protocole d'accession définitive d'Israël est entré en vigueur en juillet 1962, quatre ans après son indépendance; la Tunisie quant à elle demeure toujours sous le régime d'un protocole d'accession provisoire entré en vigueur en 1960 et régulièrement renouvelé depuis. Faut-il se surprendre alors de constater que la procédure de l'article XXXIII a graduellement été abandonnée, là où la chose était possible, au profit d'une autre, nettement plus simple, qui est celle de l'accession par voie de succession.

B.- L'accession par voie de succession (art. XXVI, § 5(c))

L'article XXVI, intitulé «Acceptation, entrée en vigueur et enregistrement», introduit à son paragraphe 5(c) une autre façon d'accéder au GATT; ce dernier se lit ainsi :

Si un territoire pour lequel une partie contractante a accepté le présent Accord jouit d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions qui font l'objet du présent Accord, ou s'il acquiert cette autonomie, ce territoire sera réputé partie contractante sur présentation de la partie contractante responsable qui établira les faits susvisés par une déclaration.

C'est avec l'arrivée sur la scène internationale des pays nouvellement indépendants issus de la décolonisation que cette disposition a pris toute son importance. Ces derniers ont vu dans celle-ci une procédure plus souple et plus expéditive pour accéder au GATT. Surtout, elle n'impliquait pas une rupture entre l'engagement de l'État colonisateur, membre du GATT, et de l'État successeur nouvellement

indépendant, et donc pas de négociations longues et compliquées. Mais il restait encore à en vérifier l'utilité en pratique. Or, à l'expérience, il appert que cette procédure a non seulement tenu ses promesses, mais qu'elle a même reçu une interprétation large qui en a facilité l'application. Dès 1957, les Parties Contractantes reconnaissaient qu'un État nouvellement indépendant, issu d'un État déjà partie à l'Accord, pouvait ne pas vouloir accéder au GATT; elles décidaient donc, nonobstant l'absence d'une disposition à cet effet à l'article XXVI § 5(c), de lui laisser la possibilité de renoncer à la succession prévue à cet article (Procédure à suivre pour l'application du droit de présentation prévu à l'article XXVI § 5 c, GATT, Supp. 6, p. 11). Simultanément, les Parties Contractantes acceptaient qu'une période de temps pouvait être requise pour permettre au nouvel État indépendant de prendre une décision en toute connaissance de cause en ce qui concerne son adhésion : le droit à une période de réflexion fût donc reconnu, période pendant laquelle l'accord général serait appliqué de fait au nouvel État. En 1963, l'exigence d'une déclaration formelle de la part de la partie responsable établissant que le nouvel État jouissait d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures était abandonnée⁴. Finalement, une résolution des Parties Contractantes venait confirmer la procédure existante et acceptait le principe du prolongement de la période d'application *de facto* de l'Accord pour les États qui en manifestaient le besoin⁵.

Les Parties Contractantes, lorsqu'elles reconnaissent qu'un État remplit les conditions énoncées à l'article XXVI § 5 (c), n'ont d'autres choix que de l'admettre comme État successeur, ce qui, depuis le début des années 1960, est fait rétroactivement à la date de l'acquisition de la souveraineté. Comme il se doit, le nouvel État membre qui a accédé au GATT par voie de succession est présumé accepter sans restrictions les conditions et exigences applicables à l'État dont il dépendait auparavant. En pratique, cela signifie qu'il prend à sa charge les différentes concessions faites par l'État prédécesseur au fil des négociations. Pour ce qui est des engagements autres que les concessions (protocoles divers, accords négociés sous les auspices du GATT, etc.), la situation est moins claire. La pratique qui semble prévaloir actuellement est que l'État successeur, informé des divers engagements auxquels était lié l'État prédécesseur, fait connaître au Secrétariat du GATT son intention d'être lié ou non par ces divers engagements⁶.

À supposer que le Québec, devenu souverain, juge approprié d'adhérer au GATT, il devrait donc décider en tout premier lieu s'il accepte de succéder à l'engagement du Canada pour ce qui est du territoire du Québec. Dans l'affirmative, sur communication de sa décision, il serait reconnu membre à part entière du GATT, rétroactivement à la date de son accession à la souveraineté, à moins qu'il ne demande une période de réflexion pendant laquelle l'Accord lui serait appliqué *de facto*. Le Québec pourrait aussi décider de ne pas assumer les concessions consenties par le Canada pour négocier plutôt un nouvel engagement avec le GATT. Les avantages d'une telle façon de faire, toutefois, ne sont pas

⁴ GATT, document C/30, 26 avril 1963 et GATT, document C/M/15, 15 mai 1963.

⁵ GATT, document L/2910, 1^{er} novembre 1967.

⁶ T. KUNUGI, *op. cit.*, *supra*, note 2, p. 268; J.H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1969, p. 99.

évidents. Si le Québec envisageait la conclusion d'une entente avec le reste du Canada pour le maintien de l'union économique canadienne, il y aurait même incompatibilité à procéder ainsi.

La seule question qui demeure en suspens en ce qui concerne la procédure de l'article XXVI § 5 (c) est celle de savoir si le Québec pourrait y recourir dans l'hypothèse où le Canada lui refusait l'accès à la souveraineté. Compte tenu de la formulation de l'article en question, il est fort probable que les Parties Contractantes s'abstiendraient de se prononcer tant et aussi longtemps que la situation juridique demeurerait incertaine.

II.- L'accès du Québec au marché canadien et le GATT

Pour répondre à cette question, il faut distinguer entre les divers types d'obstacles susceptibles de restreindre l'accès au marché canadien. Parmi ceux-ci, on retrouve en particulier les droits de douane, les restrictions quantitatives à l'importation et enfin les mesures diverses affectant la vente, la mise en vente, le transport, la distribution et l'utilisation des produits à l'intérieur même du territoire canadien, ainsi que les mesures de protection contingente.

A.- Les droits de douane

Le GATT n'interdit pas les droits de douane. Bien au contraire, il fait de ce type de mesures le principal moyen de protection reconnu aux Parties Contractantes, tout en cherchant par ailleurs à en restreindre la portée par le biais de négociations tarifaires successives dont les résultats se trouvent compilés dans des listes de concessions. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, rien n'empêcherait donc le Canada d'appliquer à son nouveau voisin les droits de douane présentement applicables aux autres membres du GATT (à l'exception naturellement des États-Unis). En d'autres termes, pour ce qui est des droits de douane, le Québec bénéficierait du traitement identifié dans le *Tarif des douanes* (L.R.C., c. C-54).

La situation, toutefois, serait radicalement différente si le Québec devait conclure une entente d'union douanière avec le reste du Canada conformément aux exigences de l'article XXIV du GATT. Dans un tel cas, naturellement, il ne saurait être question de droits de douane entre le Canada et le Québec, lesquels conserveraient vis-à-vis l'extérieur un même tarif douanier. Si cependant l'entente conclue devait en être une plutôt de libre-échange, conformément encore une fois aux exigences de l'article XXIV du GATT, l'élimination des droits de douane ne vaudrait que pour les produits dits d'origine, c'est-à-dire des produits entièrement fabriqués ou cultivés au Canada et au Québec, ou présumés l'être aux termes de règles dites d'origine prévues à l'entente (comme c'est le cas présentement dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis).

B.- Les restrictions quantitatives à l'importation

L'article XI du GATT interdit à une partie contractante de mettre en place toute restriction quantitative à l'importation d'un produit qui origine du territoire d'une autre partie contractante. Ce principe, toutefois, souffre un certain nombre d'exceptions. Parmi ces exceptions, on peut

mentionner celles de l'article IV concernant les films cinématographiques, celles de l'article XII relatives à la balance des paiements, celles de l'article XX du GATT qui regardent entre autres la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ainsi que la préservation des végétaux, et enfin celles de l'article XXI qui ont pour justification la sécurité de l'État. Les exceptions plus spécifiques à l'agriculture se retrouvent pour leur part au paragraphe 2 de l'article XI lui-même. Si on ne s'arrête qu'à celles susceptibles de restreindre l'accès au marché canadien, elles concernent :

- Les prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation nécessaires pour l'application de normes ou de réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la mise en vente de produits destinés au commerce international;

- Les restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la quantité de produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite, ou encore ayant pour effet de résorber un excédent temporaire du produit national similaire en mettant cet excédent à la disposition des consommateurs gratuitement ou à des prix réduits.

Plusieurs législations présentement en vigueur au Canada, qui restreignent d'une façon ou d'une autre l'entrée des produits agricoles étrangers, entrent dans les exceptions des articles XI et XX du GATT. Les dispositions suivantes de la *Loi sur les licences d'importation et d'exportation* sont particulièrement intéressantes de ce point de vue :

5. (1) Le gouverneur en conseil peut dresser la liste des marchandises d'importation contrôlée comprenant les articles dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation pour l'une des fins suivantes :

a) assurer, selon le besoin du Canada, le meilleur approvisionnement et la meilleure distribution possibles d'un article rare sur les marchés mondiaux ou soumis à des régies gouvernementales dans les pays d'origine ou à une répartition par accord intergouvernemental;

b) appuyer une mesure d'application de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de la ferme* en limitant l'importation sous quelque forme que ce soit d'un article semblable à un article produit ou commercialisé au Canada et dont les quantités sont fixées ou déterminées en vertu de cette loi;

c) appuyer une mesure d'application de la *Loi sur l'importation de la viande* en limitant le volume des importations des produits auxquels cette loi s'applique;

d) mettre à exécution toute mesure d'application de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, la *Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche*, la *Loi sur l'Office des produits agricoles* ou la *Loi sur la Commission canadienne du lait* dont l'objet est de soutenir le prix de l'article.

Ces diverses mesures législatives, auxquelles il y aurait lieu d'ajouter la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, impliquent à des degrés divers le recours à un système de

quotas qui, n'eût été de l'article XI § 2, aurait été incompatible avec le GATT. D'autres mesures législatives qui concernent directement l'agriculture trouvent leur justification dans l'article XX b) du GATT (protection de la vie et de la santé des animaux et des plantes). Tel est le cas par exemple de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, de la *Loi sur la maladie et la protection des animaux*, de la *Loi sur les semences*, de la *Loi sur les aliments de bétail* et de la *Loi sur les engrais*.

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, les restrictions quantitatives découlant de ces diverses lois deviendraient applicables au Québec sans que le GATT puisse y changer grand chose. Tout au plus serait-il possible au Québec de contester l'interprétation donnée par le Canada aux exceptions des articles XI et XX pour justifier ses législations assez semblables au Québec même. Au contraire, il y a tout lieu de croire que le Québec, particulièrement à la suite de la décision du GATT dans l'*Affaire des restrictions à l'importation de crème glacée et du yogourt imposées par le Canada*⁷, maintiendrait sa position actuelle qui est plutôt favorable à une interprétation large des exceptions de l'article XI. Le Québec ne serait pas totalement dépourvu pour autant, car il bénéficierait encore de la protection de base énoncée à la toute fin de l'article XI, laquelle prévoit que dans le cas de restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) du paragraphe 2 c), c'est-à-dire de restrictions à l'importation qui s'accompagnent de limitation de la production domestique, les restrictions en question ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de ce que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. Et l'Accord précise «qu'en déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause». Si le Québec, par ailleurs, devait conclure une entente d'association économique avec le reste du Canada, le maintien plus ou moins intégral du système actuel pourrait évidemment être envisagé.

C.- Les lois et réglementations internes affectant la vente, la mise en vente, le transport, la distribution et l'utilisation des produits

L'article III du GATT impose à toute partie contractante l'obligation d'octroyer aux produits des autres parties contractantes un traitement non moins favorable que celui accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements et toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. Le même article prescrit que les taxes et autres impositions intérieures de quelque nature que ce soit applicables aux produits étrangers ne seront pas supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires. Membre

du GATT, le Québec serait donc en principe à l'abri de toute discrimination frappant ses produits sur le territoire canadien.

Il faut préciser cependant que l'article III ne s'applique pas aux lois, règlements et prescriptions concernant les achats gouvernementaux, non plus qu'aux subventions internes aux producteurs nationaux (art. III § 8). Ne sont pas visés également par cet article les obstacles involontaires qui découlent de l'existence de normes techniques divergentes en vigueur sur le territoire des parties contractantes. Trois codes ou accords, issus des négociations du Tokyo Round, traitent de ces problèmes, sans les éliminer totalement. Il s'agit du *Code sur les subventions et droits compensateurs*, du *Code sur les marchés publics* et du *Code sur les obstacles techniques au commerce*. Si le Québec, pour une raison ou une autre, refusait de devenir partie à ceux-ci, il devrait accepter que le Canada dispose d'une totale liberté d'action dans ces domaines. Il pourrait par exemple refuser de signer le *Code sur les marchés publics*⁸ dans le but de préserver sa politique d'achat préférentielle, mais il perdrait par la même occasion le droit de réclamer un accès aux marchés publics du Canada.

En ce qui concerne plus particulièrement les subventions, le Québec pourrait toujours faire obstacle aux subventions canadiennes qui causent ou menacent de causer un préjudice important à ses producteurs en recourant à l'article VI du GATT qui autorise dans un tel cas l'usage des droits compensateurs. Tel que rédigé, toutefois, cet article laisse place à une utilisation abusive des droits compensateurs qui deviennent eux-mêmes alors un obstacle au commerce international. C'est précisément pour contrer ce danger qu'un certain nombre de parties contractantes, dont le Canada ont ratifié le *Code sur les subventions et droits compensateurs*⁹. S'il refuse la discipline qu'impose le code en question, le Québec conservera peut-être une marge de manoeuvre plus grande, mais il demeurera plus ou moins dépourvu, le cas échéant, face à une utilisation abusive des droits compensateurs de la part du Canada.

Sur le recours aux subventions en tant que tel, le Code adopte une attitude ambiguë. Il interdit d'abord les subventions à l'exportation de tous les produits autres que certains produits primaires (art. 9), cette dernière expression recouvrant essentiellement les produits de l'agriculture, des forêts et des pêches. En ce qui concerne les subventions autres que les subventions à l'exportation, le Code reconnaît qu'elles constituent un important instrument de politique économique et sociale, mais souligne avec force en même temps le danger qu'elles représentent pour le commerce international. Cette position ambiguë, sévèrement critiquée par les États-Unis en particulier, a contribué à faire du sujet des subventions, spécialement dans le domaine agricole, un sujet majeur de discussions dans le cadre de l'Uruguay Round. Nonobstant l'échec récent de la rencontre ministérielle de Bruxelles, tout porte à croire que la discipline sur les subventions est appelée à se resserrer dans les années à venir. Le Québec, devenu souverain, pourra difficilement y échapper. S'il devait refuser de s'engager, il pourrait voir son propre accès au marché canadien compromis.

⁷ *Affaire des restrictions à l'importation de crème glacée et du yogourt imposées par le Canada*, dans *Focus*, n° 78, Janvier-Février 1991, p. 4.

⁸ *Accord sur les marchés publics dans Instruments de base et documents divers*, (1980), GATT, Genève, Supp. n° 26, p. 37

⁹ *Code sur les subventions et droits compensateurs*, dans *The Text of the Tokyo Round*, GATT, 1986-5, Genève.

III.- Le droit international et la succession du Québec à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

Jusqu'à ce que soit adoptée la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, en 1978, la pratique des États, telle que comprise par la doctrine, voulait que lorsqu'une partie du territoire d'un État s'en sépare pour former un nouvel État indépendant, le principe de la «table rase» s'applique, c'est-à-dire que les traités liant l'État prédécesseur ne lient plus l'État successeur, la seule exception à cette règle concernant les accords à caractère purement local ou territorial¹⁰ (pour la période postérieure à la naissance de l'ONU¹¹). Dans le cas de traités bilatéraux, naturellement, rien ne faisait obstacle à ce que les deux parties concernées s'entendent pour que la succession d'États prenne place.

Sous la pression des pays du Tiers-monde en particulier, qui craignaient que le maintien d'une telle règle ne favorise les mouvements sécessionnistes, la Conférence de Vienne devait finalement opter en 1978 pour une solution en rupture complète par rapport à la pratique antérieure, celle de la continuité de plein droit des traités de l'État successeur issus d'une sécession. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 34 de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*,

Article 34. *Succession d'États en cas de séparation de parties d'un État*

1. Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister:

a) tout traité en vigueur en date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur ainsi formé;

b) tout traité en vigueur en date de la succession d'États à l'égard uniquement du territoire de l'État prédécesseur qui est devenu un État successeur reste en vigueur à l'égard de cet État successeur seul.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas:

a) si les États intéressés en conviennent autrement;

ou

b) s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Que l'on se fonde sur la règle antérieure à la Convention de Vienne, plus près de la pratique des États, ou encore sur la règle énoncée à l'article 34 de cette même Convention, il y a tout lieu de croire qu'en l'absence d'un accord avec les États-Unis et le Canada, il ne saurait être question pour le Québec, dans le cas de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, d'une succession d'États de plein droit. En effet, l'introduction d'un troisième partenaire dans un accord originalement conçu comme un accord bilatéral changerait radicalement, par la force des

choses, les conditions d'exécution du traité. La commission binationale prévue à ce traité devrait être modifiée en conséquence, tout comme plusieurs des règles concernant la constitution et le fonctionnement des nombreux groupes de travail envisagés à l'Accord, ainsi que les règles régissant les groupes binationaux mis sur pied pour faciliter le règlement des différends. Même si ces changements concernent surtout la dimension institutionnelle de l'Accord, ils sont assez importants en eux-mêmes pour écarter toute idée d'une succession de plein droit. Ce qui est plus plausible, en revanche, c'est que l'Accord devienne applicable au Québec par voie de succession après entente avec le Canada et les États-Unis sur les changements à apporter à ce dernier. En attendant que celle-ci soit conclue, une application *de facto* des dispositions de fond de l'Accord pourrait être envisagée, à l'instar de ce qui se fait fréquemment au GATT dans de pareils cas.

Ceci étant, on peut dès lors se demander s'il y aurait nécessité que le nouvel arrangement éventuellement conclu entre le Québec, le Canada et les États-Unis soit soumis aux Parties Contractantes du GATT, tel qu'envisagé à l'article XXIV de l'Accord général. La pratique du GATT à cet égard indique clairement que tel devrait être le cas : les divers accords d'adhésion au Traité de Rome postérieurs à l'entrée en vigueur de celui-ci, de même que tous les autres accords d'association économique avec le Marché commun intervenus depuis, ont tous été présentés aux Parties Contractantes; et il en a été de même des nouvelles adhésions à l'Accord européen de libre-échange. Même si l'actuel accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devait être approuvé, il y aurait donc lieu de se présenter à nouveau devant le GATT pour démontrer que l'adhésion du Québec répond également aux exigences de l'article XXIV, en particulier en ce qui concerne l'extension de l'accord à l'essentiel des échanges entre le Québec et ses partenaires.

IV.- La réaction américaine à une demande d'adhésion québécoise à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis?

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, les États-Unis, pour des raisons à la fois économiques, politiques et stratégiques, chercheront à préserver dans la mesure du possible les différents arrangements en vigueur présentement avec le Canada. S'agissant de l'Accord de libre-échange plus spécialement, il apparaît peu plausible qu'ils cherchent à profiter de l'accession du Québec à la souveraineté pour exclure ce dernier, pour lui imposer des conditions d'adhésion plus onéreuses ou encore pour exiger du Québec et du Canada une renégociation de cet accord.

Au plan politique d'abord, on peut prendre pour acquis que le gouvernement américain favorisera toute solution susceptible d'empêcher que ne se développe au Canada une situation marquée par l'instabilité et les conflits. La conclusion d'un arrangement Québec - Canada, qui maintiendrait en place l'union économique canadienne et éviterait la scission du Canada en deux parties séparées par un Québec souverain, serait de nature à le rassurer à cet égard et il y a tout lieu de croire qu'il favorisera un tel arrangement. Or, il est peu vraisemblable, dans un tel cas, qu'il cherche à négocier un accord de libre-échange distinct avec le Québec

¹⁰ A. MCNAIR, *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1969, p. 601.

¹¹ A. MERIBOUTE, *La codification de la succession d'États aux traités*, 1984, pp. 144-155.

ou, à plus forte raison, qu'il refuse purement et simplement de négocier un tel accord avec celui-ci. La solution la plus simple, au contraire, serait que l'Accord actuel, applicable à l'ensemble du Canada, soit étendu tel quel au Québec nouvellement souverain.

Le refus pur et simple de négocier avec le Québec apparaît d'autant plus invraisemblable qu'il aurait pour effet d'acculer ce dernier au mur et de le forcer à rechercher des liens politiques et économiques ailleurs dans le but d'éviter l'isolement. Considérant que les États-Unis ont toujours pris pour acquis, d'un point de vue stratégique, la sécurité de leurs frontières septentrionales et l'appui du Canada en matière de défense en général, il est douteux qu'ils posent un geste susceptible de modifier cet état de chose, ne fût-ce qu'en introduisant un élément d'incertitude par rapport à la situation qui prévaut actuellement¹².

D'un point de vue économique enfin, il n'est pas évident que les États-Unis auraient intérêt à rejeter une demande d'adhésion du Québec. Un des objectifs majeurs du gouvernement américain, dans les négociations sur le libre-échange, était l'obtention d'un accès garanti aux ressources canadiennes. Cet accès, il l'a obtenu en particulier dans le chapitre sur l'énergie qui est applicable non seulement au gaz et au pétrole, mais aussi à l'électricité. Il serait pour le moins surprenant qu'après avoir ainsi obtenu un accès garanti aux ressources hydro-électriques du Québec, il renonce à ce gain alors que se confirment divers contrats de vente d'électricité aux États américains. Et il serait également surprenant qu'il renonce aux autres avantages découlant pour lui de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, dans les domaines par exemple des services et de l'investissement. Enfin, il serait pour le moins curieux qu'il refuse de négocier avec le Québec au moment même où il s'apprête à négocier un accord de libre-échange avec le Mexique et annonce son intention de faire la même chose éventuellement avec certains pays d'Amérique latine.

Les États -Unis pourraient naturellement être tentés de profiter de la demande d'adhésion du Québec pour régler certains éléments de contentieux avec celui-ci, comme par exemple dans le domaine du commerce des alcools ou dans les domaines régis par un système de gestion de l'offre. Mais ces mêmes problèmes se retrouvent également dans le reste du Canada et il serait difficile de chercher à imposer un règlement au Québec sans faire de même pour le reste du Canada. Ceci équivaldrait en pratique à une renégociation partielle de l'Accord, un exercice toujours complexe et souvent dangereux. Comme ces problèmes, par ailleurs, font déjà l'objet de discussions au sein du GATT, il est peu probable en définitive que le gouvernement américain profite de la demande du Québec pour imposer à ce dernier des conditions particulières.

¹² Voir par exemple à ce sujet D. STAIRS, «Foreign Policy» dans S. Beck et I. Bernier, *Canada and the New Constitution. The Unfinished Agenda*, Montreal, Institute for Research in Public Policy, vol. 2, 1983, pp. 175-177.