

In varietate concordia ?

Le blocage du CETA par la Belgique, une illustration de la difficulté de la conduite des relations extérieures par les systèmes fédéraux.

**Grégoire GAYARD - Centre Thucydide
Novembre 2016**

L'épisode du blocage temporaire de la signature du traité de libre-échange entre le Canada et l'Union Européen (CETA, de l'anglais *Comprehensive Economic and Trade Agreement*) par la Wallonie a été beaucoup commenté. Si certains y ont vu un déni de démocratie (comment une région de 3,5 millions d'habitants peut-elle bloquer un traité accepté par les 500 millions d'habitants des 27 autres États membres de l'UE ?)¹, d'autres ont au contraire salué le « courage » d'un gouvernement régional prêt à s'opposer à un traité controversé, transformant pour l'occasion la Wallonie en village d'Astérix².

Au-delà de ces réactions le plus souvent inspirées par l'opinion de leurs auteurs sur le traité lui-même, cet épisode nous fournit une excellente illustration des difficultés de la conduite des relations extérieures dans un contexte fédéral. L'épisode wallon met en effet aux prises trois systèmes fédéraux ou d'inspiration fédérale : la Belgique, le Canada et l'Union Européenne elle-même. Dans ces trois systèmes se pose la question des responsabilités en matière de politique étrangère et de conclusion des traités. Qui est compétent pour engager l'ensemble de l'union par un traité ? Comment associer les composantes du système à la négociation, la signature et la mise en œuvre d'un accord international ? Ces questions ne sont au fond qu'une des nombreuses traductions d'un des enjeux fondamentaux de l'idée fédérale elle-même : la conciliation de l'unité et de la diversité.

À ces interrogations classiques, la Belgique, le Canada et l'Union Européenne apportent des réponses différentes, qui sont chacune le fruit d'un contexte et d'une histoire politique particulière et qui sont révélatrices sur l'équilibre de ces systèmes politiques.

Du côté de la Belgique tout d'abord, les responsabilités en matière de politique étrangère sont réparties entre l'autorité fédérale et les entités fédérées³. Depuis 1993, les régions et les communautés sont responsables de conduire les politiques extérieures pour tous les domaines touchant à leurs compétences. Ce principe inclut la négociation et la conclusion des traités. Ainsi par exemple, la communauté française est seule responsable pour conclure des accords internationaux l'engageant

¹ Voir par exemple l'éditorial d'Arnaud Leparmentier, « CETA : le quart d'heure wallonien », *Le Monde*, 26 octobre 2016.

² Voir par exemple la « une » du journal Libération du 24 octobre 2016 : « CETA vive la Wallonix ! »

³ Rappelons qu'en Belgique, il existe deux types d'entités fédérées distinctes, les communautés et les régions. Les communautés, rattachées aux trois langues officielles du royaume (allemand, français et néerlandais) sont compétentes pour les matières culturelles, la politique des langues, l'éducation, la santé, l'aide aux personnes. Les régions, fondées sur une logique plus territoriale, sont notamment compétentes en ce qui concerne l'économie, l'emploi, l'agriculture, le logement, l'énergie, le transport, l'environnement, l'aménagement du territoire ou encore le commerce extérieur.

dans le domaine de l'éducation. Dans ce domaine, l'autorité fédérale n'a pas le pouvoir de conduire des relations extérieures au nom de la Belgique.

Pour que ce système fonctionne, des mécanismes de coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés ont été élaborés et institutionnalisés dès 1994. Ces arrangements, qui prennent la forme d'accords de coopération, ont notamment été mis en place pour fixer les procédures concernant les traités « mixtes » touchant à des compétences de plusieurs niveaux de gouvernement, ou pour organiser la participation de la Belgique aux institutions européennes.

Ainsi, lorsque la Belgique souhaite conclure ou participer à un traité « mixte », comme c'est le cas du CETA, un processus complexe d'élaboration des positions belges est suivi. Les ministères concernés se réunissent pour préparer en commun les positions que la délégation belge défendra lors des négociations internationales. La composition de la délégation belge elle-même est réglée par un accord entre les différents niveaux de pouvoir. Il en va de même pour la participation de la Belgique aux institutions européennes. Les positions belges sont ainsi préparées par les autorités concernées en amont des réunions du Conseil de l'UE. Dans certaines formations du Conseil, la Belgique est représentée par un ministre régional ou communautaire. Si un consensus n'est pas possible entre les différents niveaux de gouvernement belges, la Belgique doit s'abstenir.

Dans ce système, pour signer un traité « mixte », la Belgique doit recueillir l'approbation de chaque niveau de gouvernement concerné. Dans le cas du CETA, qui touche à des compétences de l'autorité fédérale, des régions et des communautés, l'approbation de chaque entité fédérée était donc nécessaire. Si le gouvernement fédéral, la Flandre et la communauté germanophone ont manifesté leur accord, la Wallonie, la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région de Bruxelles-Capitale ont refusé d'approuver le texte du CETA. Le blocage n'était donc pas que wallon. En réalité, c'est la Belgique toute entière qui a bloqué temporairement la signature du traité, en ne parvenant pas à trouver un consensus interne autour de l'accord de libre-échange. Dans ce contexte, il est significatif que la ministre canadienne du commerce international se soit déplacée à Namur pour rencontrer directement le gouvernement wallon afin d'obtenir son accord.

Il faut noter que si les différentes autorités belges sont finalement parvenues à s'entendre pour autoriser le gouvernement fédéral à signer l'accord au nom de la Belgique, ceci ne garantit pas que le royaume pourra facilement ratifier le CETA par la suite. Pour ratifier un traité mixte, le texte de celui-ci doit en effet être formellement approuvé par l'ensemble des assemblées parlementaires concernées. Ainsi le CETA, qui touche aux compétences de tous les niveaux de pouvoir belges, devra obtenir l'assentiment de huit assemblées différentes pour être ratifié par la Belgique.

Le système belge de conduite des relations internationales est complexe et confie un rôle important aux entités fédérées. Ce fonctionnement particulier résulte du long cheminement institutionnel qui a transformé la Belgique en État fédéral au cours du dernier quart du XX^{ème} siècle. Le fédéralisme belge, en confiant ces très larges responsabilités aux entités fédérées, organise en quelque sorte une diplomatie belge à paliers multiples⁴. Ce mode particulier de conduite des relations extérieures permet

⁴ L'expression est empruntée à Brian Hocking, qui l'emploie dans un sens différent pour décrire le contexte dans lequel les États s'inscrivent sur la scène internationale, du fait de l'émergence de nouveaux acteurs internationaux. Voir: Brian Hocking, *Localizing foreign policy : non-central governments and multilayered diplomacy*, Basingstoke, MacMillan, 1993, 249 p.

de combiner la voix de la fédération et celles de ses composantes en un système intégré. Dans un tel système, la diplomatie de la fédération est à géométrie variable, la voix de la Belgique pouvant être portée par différents échelons de gouvernement en fonction des sujets traités. Pour fonctionner, ce modèle, complexe et très institutionnalisé, met l'accent sur la recherche du consensus entre les composantes de l'État, poursuivi grâce à des procédures de concertation écrites. L'épisode du CETA montre que quand le consensus est impossible, la Belgique s'expose toutefois à des blocages qui peuvent la mettre en difficulté sur la scène internationale.

Au Canada, une toute autre logique guide la conduite de la politique étrangère. La Constitution reste muette sur le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces concernant la politique extérieure⁵. La pratique a comblé ce vide. Le gouvernement fédéral a progressivement occupé le champ de la politique étrangère au fur et à mesure que le Canada se libérait de la tutelle de l'Empire britannique. Ottawa a ainsi acquis une mainmise de fait sur la conduite des relations extérieures : le gouvernement fédéral est seul responsable de la définition des positions canadiennes, de la négociation, de la signature et de la ratification des traités internationaux. Plus encore, aucune procédure formelle n'oblige le gouvernement fédéral à consulter les provinces avant de négocier un traité international, même quand celui-ci touche directement à leurs compétences.

Une décision judiciaire de 1937 a néanmoins établi que le Parlement fédéral ne peut légiférer dans les champs de compétences des provinces pour mettre en œuvre un accord international⁶. Autrement dit, seules les provinces peuvent légiférer pour mettre en œuvre les traités touchant à leurs compétences. Cette situation force dans la pratique le gouvernement fédéral à tenir compte des provinces lorsqu'il négocie un traité international. Dans le passé, Ottawa a parfois obtenu l'insertion de clauses fédérales dans certains traités internationaux, précisant que la mise en œuvre de certaines parties du traité serait suspendue à l'action des provinces. Les partenaires étrangers sont généralement réticents à accepter de telles clauses, et Ottawa doit donc en pratique s'efforcer de s'assurer du soutien des provinces avant de signer un accord international ou de le ratifier.

Le cas des accords de commerce est particulièrement intéressant. Le commerce international est en effet une compétence fédérale, mais les traités de commerce internationaux touchant de plus en plus souvent aux compétences provinciales, des mécanismes ont été mis en place pour les associer à la préparation de ce type de traités⁷. Ce système vise toutefois plus à consulter les provinces qu'à les associer pleinement à la définition des positions canadiennes, qui demeure contrôlée par Ottawa.

Cette incertitude sur la mise en œuvre des traités par les provinces a pu nuire à la capacité du Canada à s'engager pleinement vis-à-vis de l'étranger. Ainsi, lorsque les États-Unis, sous la pression de leur Sénat,

⁵ Le principal texte constitutionnel canadien, la Loi constitutionnelle de 1867, n'envisageait pas la possibilité pour la nouvelle fédération, alors partie intégrante de l'Empire britannique, de conduire ses propres relations extérieures.

⁶ Comité judiciaire du Conseil privé, *Attorney General for Canada c. Attorney General for Ontario*, Affaire des Conventions de travail, 1937.

⁷ Dès les années 1970, le gouvernement fédéral a mis en place un processus de consultation des provinces. Initialement toutefois, les provinces n'étaient consultées qu'au même titre que les syndicats et organisations patronales. Un comité *ad hoc* a été développé lors de la préparation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) dans les années 1980. Ce système a été pérennisé avec la mise en place du Comité permanent des négociations commerciales, rebaptisé par la suite Comité C-commerce, qui se réunit trimestriellement et regroupe des représentants des provinces et du gouvernement fédéral.

ont désiré accompagner la mise en place de l'ALÉNA de la conclusion de deux accords annexes sur l'environnement et sur le travail, une clause spécifique a dû être incluse, permettant aux provinces de se retirer de ces accords parallèles⁸. Par ailleurs, l'absence de mécanismes incitant les provinces à mettre en œuvre les traités internationaux, notamment en les impliquant plus étroitement aux négociations, expose le Canada à des répercussions négatives. La responsabilité du Canada a ainsi pu être mise en cause du fait de politiques menées par les provinces allant à l'encontre des dispositions des traités de libre-échange⁹.

C'est pour ces raisons que le Canada a changé de stratégie à l'occasion de la préparation du CETA. Pour la première fois les provinces ont été étroitement associées à la négociation même de cet accord¹⁰. Ce changement est dû à la demande expresse de l'UE, qui a fait de la participation des provinces une condition aux négociations. L'union Européenne voulait s'assurer qu'un accord éventuel serait bien mis en œuvre par celles-ci. Des représentants des provinces ont donc été intégrés à la délégation de négociateurs du Canada. En outre, ces représentants provinciaux ont été autorisés à nouer des contacts bilatéraux avec les négociateurs européens. Pendant les discussions avec l'UE, les provinces ont été associées aux négociations portant sur certains thèmes relevant de leurs compétences, et le gouvernement fédéral a négocié seul dans d'autres domaines. Ce modèle nouveau de collaboration avec les provinces n'a cependant pour le moment pas été reproduit dans d'autres négociations internationales. Il n'a fait l'objet d'aucune forme d'institutionnalisation.

Le modèle canadien diffère donc du modèle belge en n'associant les entités fédérées que de manière *ad hoc* et informelle à la conduite de la politique étrangère et à la conclusion des traités internationaux. Ce mode de fonctionnement est largement hérité de l'histoire et des dynamiques fédérales spécifiques au Canada. La faible institutionnalisation de la place des provinces dans la conduite des relations internationales peut en effet être rapprochée de la nature largement informelle des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le fonctionnement habituel du fédéralisme canadien¹¹. En matière de politique extérieure, ce mode de fonctionnement a l'avantage de laisser les coudées franches au gouvernement fédéral, qui dispose de plus de marges de manœuvre pour négocier, conclure et ratifier des traités. Mais cet avantage se paie par l'incertitude qui persiste sur la mise en œuvre de ces accords et sur l'engagement possible de la responsabilité de la fédération.

⁸ L'accord sur l'environnement a seulement été signé par trois provinces – l'Alberta, le Manitoba et le Québec – et celui sur le travail par quatre – l'Alberta, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et le Québec.

⁹ Par exemple, en 2010, le gouvernement fédéral a accepté de verser 130 millions de dollars à la compagnie AbitibiBowater en compensation d'une expropriation décidée par la province de Terre-Neuve-et-Labrador. Le gouvernement fédéral n'a pas demandé le remboursement de ces fonds à la province. Patrick Fafard et Patrick Leblond, « Accords commerciaux au 21^{ème} siècle : Des défis pour le fédéralisme canadien », *The Federal Idea*, 2012, 27 p., disponible sur le site [<http://ideefederale.ca/wp/?p=2020>]

¹⁰ Patrick Fafard et Patrick Leblond, « Le rôle des provinces dans la négociation et la mise en œuvre de l'AECG », dans Christian Deblock, Joël Lebullenger et Stéphane Paquin (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, 370 p., p. 151-166.

¹¹ Grégoire Gayard, « How Regions Contribute to Belgium's International Climate Policy : A Comparison of Belgian and Canadian Multi-Level Climate Politics », Article présenté au 7^{ème} Congrès général du *European Consortium for Political Research*, Bordeaux, septembre 2013, 23 p.

L'UE, quant à elle, si elle n'est pas à proprement parler un système fédéral, en a néanmoins certains traits¹² et fait face, en tant qu'acteur international, à plusieurs des mêmes défis que les États fédéraux. Elle doit en effet concilier l'ambition d'une politique extérieure commune avec l'exigence du respect de la souveraineté de ses États membres.

Cet enjeu est d'autant plus difficile à l'heure où les accords internationaux que l'UE cherche à conclure sont de plus en plus vastes et complexes. Les accords de libre-échange de l'UE étaient jusqu'à récemment considérés comme relevant de la compétence exclusive de l'Union, au titre de la politique commerciale commune. Mais ils sont de plus en plus fréquemment traités comme des accords mixtes en raison de leur complexité et de leurs retombées dans des domaines où les États membres demeurent compétents¹³. Cette évolution a un effet sur la manière dont les accords doivent être adoptés. Les accords relevant de la compétence exclusive de l'UE sont en effet négociés par la Commission, sur les instructions du Conseil de l'UE. Une fois l'accord conclu, il doit être approuvé par le Conseil à la majorité qualifiée et par le Parlement Européen. Les accords mixtes, qui touchent également aux compétences des États membres, impliquent une prise de décision à l'unanimité du Conseil et doivent en plus être approuvés par l'ensemble des Parlements nationaux pour être ratifiés conjointement par l'UE et les États membres. Cette procédure donne *de facto* un pouvoir de veto à chaque État membre.

La qualification du CETA comme traité mixte a justement été disputée. La Commission considère que le CETA relève de la compétence exclusive de l'UE, tout comme l'accord de libre-échange conclu en 2015 avec Singapour. Mais plusieurs États membres s'opposent à ce point de vue. La Commission a donc demandé l'opinion de la Cour de justice de l'Union européenne (dans l'affaire A-2/15) pour qualifier le traité de libre-échange avec Singapour. En attendant l'avis de la Cour, la Commission a accepté que la signature du CETA suive la procédure prévue pour les traités mixtes. C'est pourquoi l'accord conclu avec le Canada a dû être approuvé par l'ensemble des États membres pour pouvoir être signé.

Le choix européen de la procédure correspondant à l'adoption d'un traité mixte portait donc en lui-même la possibilité d'un blocage ou d'un échec. La remarque agacée de Jean-Claude Juncker, qui a invité la Belgique à « *réfléchir à son mode de fonctionnement institutionnel pour ce qui est les relations internationales*¹⁴ » lors de la conférence de presse ayant suivi la signature du traité ne manque pas d'une certaine ironie dans ce contexte.

Le modèle de la conduite des relations extérieures de l'UE est encore en construction. Le traité de Lisbonne a constitué un pas vers une plus forte intégration d'une véritable politique européenne extérieure, notamment en créant le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), placé sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, également vice-président de la Commission. Le déplacement progressif du centre de gravité de la

¹² Pour une analyse des éléments fédéraux dans l'UE, voir : Elke Cloots, Geert De Baere et Stefan Sottiaux (dir.), *Federalism in the European Union* Oxford, Hart Publishing, 2012, 438 p.

¹³ Voir: Guillaume Van der Loo et Jacques Pelkmans, « Does Wallonia's veto of CETA spell the beginning of the end of EU trade policy? », *CEPS Commentary*, Centre for European Policy Studies, 20 octobre 2016, disponible sur le site: [<https://www.ceps.eu/publications/does-wallonia%E2%80%99s-veto-ceta-spell-beginning-end-eu-trade-policy>]

¹⁴ Jurek Kuczkiewicz, « Juncker fâché répond à Lutgen sur le Ceta: "Jamais nous n'avons menacé !" », *Le Soir*, 30 octobre 2016.

politique extérieure européenne vers la Commission n'est cependant pas achevé, et il se heurte à la résistance de certains États membres qui entendent défendre leurs prérogatives¹⁵.

La comparaison avec la Belgique et le Canada est ici intéressante. En effet, alors que, dans ces deux fédérations, ce sont les entités fédérées qui ont cherché à se voir reconnaître une capacité à agir sur la scène internationale (avec des fortunes différentes), la situation est inversée dans l'UE. Dans le cadre européen, les composantes de l'Union, c'est-à-dire les États membres, ont déjà un plein accès à la scène internationale. C'est plutôt l'Union elle-même qui cherche à acquérir la capacité de porter une politique extérieure commune, qui serait portée par la Commission et le SEAE.

L'épisode du CETA illustre également le fait que pour les États fédéraux et l'UE, la complexité croissante des traités, qui touchent à de nombreuses matières et ne peuvent être calqués sur le découpage interne des compétences, est une source de difficulté importante. Cette complexité impose de plus en plus la coordination et le consensus interne entre les composantes de l'union. Or, un tel consensus est nécessairement plus difficile à atteindre lorsque beaucoup d'acteurs internes sont impliqués, comme c'est le cas dans l'UE.

Pour obtenir ce consensus interne, il est préférable que les entités fédérées soient, dans la mesure du possible, associées en amont à la préparation et à la négociation des traités. La manière dont cette implication peut être organisée dépend bien sûr de chaque système fédéral, mais une difficulté supplémentaire survient lorsque les traités sont négociés selon un processus qui favorise le secret et l'opacité. Cette opacité, peut-être rendue nécessaire par la complexité des négociations, augmente en effet le risque de voir apparaître des oppositions au moment de signer un texte présenté comme à prendre ou à laisser. Or une telle opacité est désormais la règle dans le cas des traités de libre-échange de l'UE, qui sont négociés directement par la Commission sur la base des instructions du Conseil. La Commission tient les États membres au courant de l'avancée des négociations, et ceux-ci, selon leur organisation interne, transmettent cette information à leurs collectivités locales compétentes. Mais ce système rend difficile le fait, pour des entités fédérées qui auraient des compétences en la matière, comme en Belgique, de faire parvenir leurs inquiétudes éventuelles jusqu'à la table des négociateurs avant la phase finale de l'approbation du traité.

En définitive, la gestion de la participation des entités fédérées dans un processus décisionnel qui comporte de multiples échelons est donc un enjeu important pour les États fédéraux. On retrouve là une préoccupation classique de l'idée fédérale elle-même : la délicate combinaison de l'unité et de la diversité. Cette préoccupation est d'ailleurs rappelée par les devises respectives de la Belgique et de l'UE, « L'union fait la force » et « *In varietate concordia*¹⁶ ».

¹⁵ Voir: Jan Wouters, Thomas Ramopoulos, « Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations », *Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper* n°119, septembre 2013, 27 p.; Nicklas Helwig, « Fine-tuning EU Foreign Policy. A Joint Approach Between the New Commission and the European External Action Service? », *Finnish Institute of International Affairs (FIIA) Briefing Papers*, n°168, 2015, 9 p.

¹⁶ Soit, en français : « Unie dans la diversité »