

---

# Le Congrès et l'accord de libre-échange

---

Raymond J. Ahearn et Francis T. Miko

**L**e 3 octobre 1987, un peu avant minuit, le Président Reagan annonçait au Congrès son intention de conclure un accord de libre-échange avec le Canada ; il remplissait ainsi une des nombreuses prescriptions énoncées aux articles 102 et 151 du *Trade Act* de 1974 (P.L. 93-619), modifié par le *Trade Agreements Act* de 1979 (P.L. 96-39) et par le *Trade and Tariff Act* de 1984 (P.L. 98-573). Les principales dispositions législatives américaines sur les consultations entre le Congrès et l'exécutif, sur la présentation de projets de loi d'application et sur la règle de procédure d'examen par le législatif de l'accord de libre-échange sont les suivantes :

- Le Président doit informer la Chambre des représentants et le Sénat de son intention de conclure un accord commercial au moins 90 jours avant la ratification officielle de cet accord par le gouvernement américain. Comme la procédure spéciale qui autorise l'Administration à soumettre ce genre d'ententes au Congrès arrive à échéance le 2 janvier 1988 à minuit, il fallait donc que le Président ait avisé le Congrès de son intention de conclure l'accord de libre-échange avec le Canada au plus tard le 3 octobre 1987.
- Pendant la période de 90 jours comprise, donc, entre le 3 octobre 1987 et le 2 janvier 1988, l'Administration est tenue de discuter du contenu et de l'application de l'accord avec le Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants, le Comité des finances du Sénat et tout autre comité du Congrès ayant compétence sur les questions visées dans l'accord. La loi ne précise pas la nature de ce processus de consultation, mais il semble qu'on ait inclus la disposition relative à la période de 90 jours dans le *Trade Act* de 1974 pour donner au Congrès l'occasion d'examiner ce type d'entente et de recommander des modifications avant une éventuelle ratification<sup>1</sup>.
- Après la signature d'un tel accord, le Président doit en soumettre le texte au Sénat et à la Chambre des représentants, et proposer une loi visant l'adoption de l'accord et de toutes les modifications à apporter aux lois américaines pour assurer l'application de l'entente. De plus, l'Administration doit aussi présenter un énoncé de toutes les mesures administratives proposées en vue de la mise en vigueur de l'accord ainsi qu'un document justifiant l'opportunité de l'engagement pour le commerce américain. La loi ne précise pas de délais pour la présentation des projets de loi d'application.
- Des règles spéciales touchant les délais, les demandes de retrait, les débats et l'interdiction d'amendements régissent la procédure d'examen des projets de loi d'application par le Congrès. Ces règles constituent la procédure dite « accélérée » et visent à assurer que les accords commerciaux négociés par l'exécutif sont votés par assis et debout au Congrès dans un délai déterminé.
- C'est ainsi que le Congrès américain disposera de 90 jours au maximum après la présentation du projet pour voter l'accord canado-américain. Dans les deux Chambres, chaque comité auquel le projet a été renvoyé a 45 jours pour l'examiner et le retourner, faute de quoi, le comité se voit automatiquement suspendu. En pareilles circonstances, le projet passe à l'étape suivante du processus.
- Chaque chambre doit mettre le projet de loi aux voix dans les 15 jours ouvrables suivant son renvoi par les comités. Un vote à majorité simple suffit pour faire adopter le projet.

Même si ces règles semblent simples, on ne savait toujours pas, au début de décembre, quelle procédure serait suivie pour la rédaction de la loi d'application de l'entente de libre-échange, ni à quel moment l'accord et la loi d'application seraient présentés au Congrès, ni si la procédure « accélérée » serait modifiée. En fait, toutes ces questions dépendent d'une foule de facteurs politiques, dont l'état des relations entre l'exécutif et le Congrès, et le calendrier de l'appareil législatif. De plus, certaines décisions importantes concernant l'accord de libre-échange canado-américain s'inscrivent dans le processus plus large

---

*Raymond J. Ahearn et Francis T. Miko sont spécialisés en relations commerciales et internationales au Service de recherche du Congrès. Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribuées à un quelconque organisme législatif.*



Un accord de principe a été convenu entre (de g. à d.) les représentants canadiens - M<sup>me</sup> Pat Carney, ministre du Commerce extérieur, et Michael Wilson, ministre des Finances - et les représentants américains - James Baker, secrétaire américain au Trésor, et Clayton Yeutter, représentant au Commerce. (Canapress Photo Service)

de la politique commerciale américaine, sur lequel et le Congrès et le Président sont habilités à exercer leur compétence.

Rappelons ici que la Constitution américaine accorde au seul Congrès le pouvoir de « légiférer le commerce avec les pays étrangers » et d'« imposer et de percevoir des droits ». Par ailleurs, le pouvoir du Président en matière de relations commerciales lui est conféré par la Constitution ; c'est ainsi qu'il est habilité à « diriger les affaires extérieures », et à négocier des accords internationaux au nom des États-Unis. Ce pouvoir lui a aussi été conféré par délégation du Congrès. La division des responsabilités en matière de commerce extérieur exige donc du législatif et de l'exécutif qu'ils travaillent en étroite collaboration. Entre 1934 et le début du Tokyo Round, série de négociations commerciales multilatérales lancées à Tokyo et qui se sont poursuivies dans les années 1970, la question des droits de douane était au centre des débats ; jusqu'au Tokyo Round, la structure de coopération entre l'exécutif et le législatif était suffisamment bien définie. C'est pendant cette période que le Congrès a donné au Président le pouvoir de réduire ou d'augmenter les tarifs douaniers dans des limites bien précises et d'appliquer les ententes sans aucune autre approbation du Congrès.

Cependant, avec les négociations du Tokyo Round, qui ont porté principalement sur les barrières non tarifaires, cette coopération devenait beaucoup plus difficile. En effet, les subventions, les normes techniques et les politiques discriminatoires en matière de marchés publics touchent un grand nombre de lois intérieures. Par conséquent, l'adoption d'ententes entraînant un contrôle plus important des obstacles non tarifaires suppose certaines modifications

législatives nationales dont il est d'ailleurs difficile de prévoir l'envergure pendant les négociations elles-mêmes.

Pour donner aux gouvernements étrangers l'assurance que les ententes conclues par les négociateurs américains avaient de fortes chances d'être approuvées par le Congrès, on a décidé d'inclure une nouvelle procédure dans le *Trade Act* de 1974 afin de rapprocher le législatif et l'exécutif dans l'exercice de leurs responsabilités constitutionnelles respectives. Si, d'une part, le Congrès acceptait la procédure « accélérée » pour ce genre d'accords, l'exécutif, d'autre part, devait désormais tenir le Congrès au courant de l'évolution de la situation à tous les stades de la négociation et de la discussion des mesures d'application.

Alors qu'au début de 1978, le document final des accords du Tokyo Round commençait à prendre forme, les principaux membres de l'exécutif et le Congrès ont eu à se pencher sur la méthode à suivre pour mener les consultations sur le contenu de la loi d'application. Il convient de reproduire ici cet épisode, relaté par I.M. Destler et Thomas R. Graham :

Alors qu'à Genève, le document final des accords se précisait [...], il devenait évident que si les comités responsables devaient avoir leur mot à dire sur les négociations et la loi d'application des accords, ils devaient pouvoir intervenir avant la présentation officielle du projet de loi, puisqu'à ce stade, il n'était plus possible d'y apporter des amendements. De son côté, l'Administration devait pouvoir se garantir l'étroite collaboration des comités dans le processus de rédaction de la loi afin de s'assurer un appui ferme au Congrès. Si, par contre, les comités du Congrès se trouvaient fortement divisés, le manque de souplesse de ce mécanisme posait alors un problème ; il y avait, en effet, des risques que le projet soit rejeté par le Congrès. La nature même de la politique commerciale semblait aussi augmenter les probabilités d'une telle issue. Effectivement, si les industries touchées par les importations constataient qu'il y avait une forte possibilité que la loi d'application soit défaite, elles avaient tout intérêt à unir leurs efforts plutôt qu'à chercher, chacune de son côté, ses propres accommodements. Le *Trade Act* ne comportait pratiquement aucune disposition sur la façon de mener les consultations, si ce n'est que ces consultations devaient avoir une portée générale<sup>2</sup>.

L'arrangement de 90 jours convenu pour le Tokyo Round - équivalant à la période de consultation comprise entre le 3 octobre 1987 et le 2 janvier 1988 pour l'accord canado-américain - consistait en une série de séances d'étude « non officielles ». Le Président Carter a présenté le préavis officiel de 90 jours le 4 janvier 1979 et les comités du Congrès se sont rencontrés le plus souvent à huis clos pendant les quatre mois subséquents pour évaluer les accords et faire leurs recommandations. Le projet de loi d'application a été rédigé en grande partie par le Congrès, et on l'a publié au début de juin en vue d'obtenir les réactions du grand public. Finalement, le 19 juin 1979, le Président Carter soumettait la

---

loi d'application à l'examen du Congrès. Moins de cinq semaines plus tard, la Chambre des représentants et le Sénat approuvaient les accords par une majorité écrasante.

Les séances d'étude informelles tenues à huis clos pour discuter des accords du Tokyo Round ont donné au Congrès l'occasion d'examiner les ententes proposées et de recommander des modifications avant leur mise en application. Cette procédure ne s'est pas appliquée à l'entente canado-américaine jusqu'à maintenant.

Signalons, d'abord, que le texte final de l'accord était toujours sur la table de négociations au moment de la rédaction du présent article. Même s'il était classé secret, le texte final des accords du Tokyo Round avait été distribué aux comités du Congrès qui avaient profité de la période de 90 jours pour l'étudier. Bien que les représentants du gouvernement aient fait part des éléments de l'accord canado-américain aux comités du Congrès, le fait qu'à la mi-décembre, ces comités n'avaient toujours pas le document final en main réduit énormément la possibilité de formuler une loi d'application.

Même si le Congrès a reçu la version finale de l'accord avant l'ajournement du congé de Noël, il faudra quand même du temps pour examiner les dispositions cet accord. Or, une bonne partie des membres des comités chargés des affaires commerciales devront aussi poursuivre leurs travaux sur la réduction du budget. C'est d'ailleurs en raison de l'importance accordée à la réduction du déficit budgétaire que l'étude du projet de loi omnibus sur le commerce (H.R. 3) - qui reste une priorité de la majorité démocrate dans les deux chambres - a quand même dû être reportée. Quoi qu'il en soit, les décisions relatives à la loi d'application de l'accord devront être prises avant que le Président ne présente le projet de loi au Congrès. Il reste à voir maintenant si l'Administration Reagan suivra le processus - même modifié - établi pour le Tokyo Round, et permettra la participation active du Congrès à la rédaction de la loi d'application. Il est très peu probable que le Congrès, étant donné son horaire très chargé et advenant le cas où il joue un rôle important dans la rédaction de la loi d'application, puisse présenter un projet de loi avant mars ou avril 1988, auquel cas le vote ne pourrait avoir lieu avant la fin de l'été ou le début de l'automne, alors que la campagne électorale battra son plein.

Certains représentants de l'Administration Reagan préféreraient que le vote ait lieu plus tôt pour éviter que les

campagnes électorales présidentielle et législative n'aient un effet sur le résultat final. L'exécutif s'occuperait alors de rédiger un projet de loi d'application et le présenterait en janvier ou en février. Dans ce cas, l'étude finale pourrait avoir lieu dès mai ou juin 1988.

Le dernier facteur d'incertitude concerne les règles de procédure accélérée régissant l'étude des lois d'application. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les règles spéciales touchant les délais, les débats et l'interdiction d'amendements augmentent les chances du projet de loi d'application d'être approuvé.

Ces règles de procédure « accélérée » peuvent cependant être changées. Ainsi, le paragraphe 151(a) du *Trade Act* de 1974 reconnaît expressément à chaque chambre le droit de modifier ses règles de procédure quand bon lui semble. Mais le mécanisme de modification diffère selon la Chambre. Ainsi, le Comité du Règlement de la Chambre des représentants pourrait énoncer une règle spéciale pour apporter une modification. Au Sénat, toute modification à la règle de la procédure accélérée devrait être adoptée à l'unanimité. Le Comité du Règlement du Sénat a déjà renvoyé au Sénat une résolution qui permettrait des amendements aux dispositions sur le commerce maritime de la loi d'application. Mais le Comité des finances du Sénat, qui possède un pouvoir prépondérant sur l'accord de libre-échange, bloque toujours la résolution. Dans ces circonstances, il est difficile de mettre cette résolution aux voix.

On ne peut prévoir l'incidence qu'aurait sur l'accord une modification de la procédure accélérée de la part de l'une ou l'autre des deux chambres. Tout dépendra, bien sûr, de la nature de la modification en question et des conséquences éventuelles sur l'esprit ou la lettre de l'accord de libre-échange canado-américain. ★

---

## Notes

---

1. U.S. Congress. House Committee on Ways and Means (Comité des voies et moyens de la Chambre). H.Rpt. No. 93-571, et H.R. 10710, 10 octobre 1973, p. 23.

2. I.M. Destler et Thomas R. Graham. "United States Congress and the Tokyo Round: Lessons of a Success Story," *The World Economy*, Vol. 3, juin 1980, p. 60.