

Syndicat national

Mémoire

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

Projet de loi C-30, Loi portant mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne et ses États membres et comportant d'autres mesures

Le 3 mai 2017

Le Syndicat national des employées et employés généraux du secteur public (SNEGSP) remercie le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international de lui donner l'occasion de formuler ses recommandations sur le projet de loi C-30, Loi portant mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne et ses États membres et comportant d'autres mesures (l'AECG, le traité ou l'accord économique). Le SNEGSP, qui regroupe 11 syndicats, est l'un des plus grands syndicats du Canada. La plupart de nos 370 000 membres offrent des services publics de toute sorte aux citoyens de leur province.

Dans le présent mémoire, nous relèverons des lacunes inhérentes de l'AECG, qui font en sorte que cet accord doit être modifié. Le SNEGSP demande au Comité, qui est sur le point de commencer ses délibérations, de défendre le bien public et les services publics. Nous demandons instamment au Comité de modifier le projet de loi C-30 et de créer ainsi un accord commercial servant l'intérêt public, et non les intérêts d'investisseurs étrangers et de sociétés multinationales.

Mentionnons que l'AECG nous préoccupe grandement à bien des égards. Par conséquent, nous sommes solidaires des citoyens et d'autres organismes de la société civile au Canada et en Europe qui s'opposent à cet accord économique.

Dans le présent mémoire, nous nous concentrerons sur des chapitres en particulier et expliquerons leurs lacunes. Le mémoire ne constitue pas une liste exhaustive de nos préoccupations, mais recense quelques-uns des principaux problèmes qui sont suffisants pour justifier la demande de modification de l'AECG que nous présentons au Parlement. Nous tenons également à souligner que la majorité des renseignements contenus dans le présent mémoire ne seront pas nouveaux. Dans bien des cas, des syndicats et des organismes de la société civile au Canada et en Europe ont déjà proposé les mêmes modifications.

Problèmes relatifs aux procédures : violation du principe de l'application régulière de la loi et de la transparence

1. Négociations publiques et ouvertes

La critique la plus fondamentale que l'on peut formuler à l'égard de cet accord économique, et d'autres accords, est peut-être la violation du principe de l'application régulière de la loi et le manque de transparence au cours du processus de négociation. Ni le gouvernement du Canada ni l'Union européenne n'ont fait participer le public de façon significative. Les négociations ont été menées en secret, et le texte proposé n'a jamais été publié afin qu'il puisse faire l'objet d'un examen démocratique ou de discussions. La version définitive de l'accord a été présentée comme un document non négociable que les citoyens du Canada et de l'Europe ont eu le choix soit d'accepter, soit de refuser. Pis encore, tout cela s'est produit ainsi malgré le fait que des organismes de la société civile, des parlementaires, des analystes des politiques, des spécialistes du droit et des citoyens concernés ont présenté à maintes reprises des demandes visant à accroître la transparence et le caractère démocratique du processus et à modifier divers articles et chapitres de l'AECG. En aucun temps, le contenu de l'AECG n'a fait l'objet d'une quelconque surveillance publique ou délibération démocratique.

Au Canada, le signataire initial de l'accord, soit le gouvernement conservateur de Stephen Harper, a fait fi de nos préoccupations particulières et des modifications que nous avons proposées. Lorsqu'un nouveau gouvernement a été élu en 2015, nous avons été amenés à croire que les choses allaient changer, que nos préoccupations allaient finalement être prises au sérieux et que l'accord pourrait faire l'objet de négociations et de modifications. Des représentants du gouvernement ont laissé entendre qu'ils étaient prêts à entendre les critiques soulevées par des syndicats au Canada. Ces déclarations ont suscité des espoirs, mais nous avons été profondément déçus. Il est devenu évident que le gouvernement actuel, tout comme son prédécesseur, ne souhaitait ni faire participer le public de façon significative ni modifier d'une quelconque manière le contenu de l'AECG.

En septembre et en octobre 2016, différents « instruments interprétatifs » ont été publiés dans l'objectif de rassurer les Canadiens et les Européens et de clarifier le contenu de l'AECG. Cependant, nous n'avons jamais demandé d'être rassurés ni d'obtenir des précisions. Nous avons demandé aux responsables d'apporter des modifications et des améliorations à des chapitres de l'AECG en particulier, et ces demandes ont été ignorées continuellement ou rejetées catégoriquement.

Il y a eu et il continue d'y avoir de très nombreuses manifestations politiques non violentes contre l'AECG, qui réunissent parfois un petit nombre de participants, parfois des centaines de milliers de participants, car les gouvernements signataires de l'AECG refusent d'entendre et de répondre sérieusement aux propositions raisonnables formulées par leurs propres citoyens.

Par conséquent, avant d'expliquer en détail les lacunes de l'AECG, nous aimerions, une fois de plus, insister sur le fait que nous nous opposons à la violation absolue du principe de l'application régulière de la loi et au manque de transparence. Nous protestons contre le processus secret et irrévocable de négociation et de finalisation de l'AECG. Il est imprudent d'agir ainsi, car le fait de rejeter les idées du public mine l'exercice de la diligence raisonnable. Les Canadiens ont le droit de décider du contenu d'un accord économique qui aura une incidence sur leur vie. L'absence de toute discussion démocratique sur le contenu de l'AECG fait en sorte que le document est illégitime. En outre, il est impossible de dire qu'un accord est progressif s'il a été négocié en secret et si son contenu ne peut faire l'objet d'aucune modification. La négociation de traités en secret est une pratique qui doit appartenir au passé. Le refus de tenir des discussions démocratiques n'est pas novateur, mais bien rétrograde.

2. Être à l'écoute des peuples autochtones et défendre leurs droits et libertés

Nous remarquons avec une certaine consternation que le Canada n'a pas demandé de prévoir dans l'AECG des exemptions visant à protéger les peuples autochtones. Le système de protection des investisseurs étrangers de l'AECG menace les droits, les libertés et les intérêts des Autochtones. Les exceptions pertinentes de l'accord, qui prévoient un traitement préférentiel des peuples autochtones du Canada comparativement aux investisseurs étrangers, ne protègent pas les droits des Autochtones en général contre cette menace.

Nous devons plutôt suivre l'exemple du gouvernement de la Nouvelle-Zélande, qui a insisté pour inclure une exception dans l'Accord sur le commerce de services proposé afin de respecter le Traité de Waitangi qu'il a conclu avec les Maoris. Dans cet esprit de réconciliation des nations, nous demandons instamment au Comité d'ajouter à l'AECG une disposition contraignante empêchant les investisseurs étrangers de formuler toute plainte à l'égard d'une loi, d'un

règlement ou d'une autre mesure visant à protéger les droits, les libertés et les intérêts des peuples autochtones du Canada.

Par conséquent, il faudrait ajouter à l'AECG une exemption claire et détaillée prévoyant que l'accord ne s'applique pas aux droits, aux libertés et aux intérêts des Autochtones, conformément aux articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et à d'autres traités signés par l'État. Cette disposition détaillée pourrait commencer par la phrase suivante : « Le présent accord ne s'applique pas aux peuples autochtones du Canada. » En outre, nous demandons instamment au gouvernement du Canada de négocier de bonne foi avec les représentants des peuples autochtones du Canada, et d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé quant au contenu de l'AECG pouvant avoir une incidence sur leurs droits, leurs libertés et leurs intérêts.

Lacunes importantes

L'AECG doit faire l'objet de modifications, car outre le fait qu'il viole le principe de l'application régulière de la loi et manque de transparence, il comporte d'importantes lacunes inhérentes.

1. Éliminer le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (chapitre 8)

L'aspect le plus remarquable de l'AECG, et la raison pour laquelle la majorité des citoyens du Canada et de l'Europe s'opposent à cet accord, est le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE), transformé en un système judiciaire des investisseurs, soit la disposition coercitive et troublante relative à l'application qui est présentée au chapitre 8.

En cas de différend sur l'application de l'AECG, les investisseurs privés auront, en vertu du chapitre 8, le privilège particulier de ne pas comparaître devant un tribunal canadien et de s'adresser directement à un tribunal d'arbitrage international. Les arbitres auront le pouvoir d'établir si les parties se sont acquittées de leurs obligations aux termes de l'entente et le pouvoir contraignant d'accorder des indemnités pécuniaires, qui doivent être payées sans délai. Ainsi, les plaintes formulées par les investisseurs ne sont pas jugées par des juges indépendants et ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire ni d'un appel devant la Cour suprême du Canada. Aux termes du chapitre 8, les investisseurs étrangers ont essentiellement plus de droits et de pouvoirs d'origine législative que les citoyens, car les investisseurs étrangers ont accès au système d'arbitrage, tandis que les investisseurs nationaux doivent s'adresser aux tribunaux nationaux. L'AECG protège uniquement les investisseurs étrangers des règles et des exigences des gouvernements et des tribunaux.

Ces faits justifient à eux seuls le rejet du projet de loi C-30. En réalité, les dispositions relatives au RDIE accorderont aux investisseurs privés étrangers le pouvoir extraordinaire de poursuivre un gouvernement élu démocratiquement par l'entremise d'un processus juridiquement contraignant. Les investisseurs étrangers peuvent tenter des poursuites contre le gouvernement du Canada afin d'obtenir des indemnités pécuniaires illimitées s'ils estiment qu'un quelconque règlement ou une quelconque loi violent le traité et « si l'investisseur affirme avoir subi une perte ou un dommage en raison de la violation alléguée » (article 8.18).

Quelle incidence ce processus aura-t-il sur le Parlement du Canada en ce qui a trait à son devoir et à sa responsabilité d'adopter des lois dans l'intérêt du public? Comme les investisseurs privés

peuvent obliger les gouvernements à leur verser des dommages pécuniaires, la menace que représentent les plaintes coûteuses aura un effet paralysant qui dissuadera le gouvernement d'adopter de nouvelles politiques publiques. Cette situation se traduira aussi certainement par l'invalidation de lois, de règlements ou de politiques publiques (fiscalité, environnement, santé et sécurité) qui pourraient ultérieurement faire l'objet de plaintes de la part d'investisseurs en raison de pertes ou de dommages subis.

Pour dire les choses clairement, le mécanisme de RDIE n'est pas qu'un élément mineur de l'AECG; il s'agit de sa caractéristique la plus dangereuse, car c'est la plus grande menace à l'intégrité de nos institutions démocratiques. Cette disposition est celle qui a suscité le plus de protestations concertées au sein de la société civile et elle est la raison fondamentale pour laquelle les citoyens de l'Europe et leurs parlements s'opposent à l'accord. Le système judiciaire des investisseurs est la principale raison pour laquelle le Parlement de la Wallonie a refusé de donner son consentement au gouvernement de la Belgique afin que celui-ci signe l'AECG en octobre 2016, et ce système continue d'être la principale raison invoquée par les Wallons pour expliquer pourquoi ils continuent de rejeter l'AECG aujourd'hui.

Le SNEGSP est d'accord avec le point de vue du Parlement de la Wallonie : tous les renvois du chapitre 8 au RDIE doivent être supprimés de l'AECG. Rien ne justifie l'inclusion du système judiciaire des investisseurs dans l'AECG. Le système judiciaire canadien ne comporte aucun problème qui justifierait le fait de permettre aux investisseurs étrangers de s'adresser à un système judiciaire distinct et parallèle. Les investisseurs étrangers n'ont pas besoin de droits procéduraux ou fondamentaux plus importants que les investisseurs nationaux ou que quiconque. Les arbitres privés ne devraient pas avoir le pouvoir d'interpréter l'AECG, de trancher des questions de droit public, d'opposer leur veto à la volonté de citoyens vivant dans une démocratie et d'imposer des amendes payées à même les fonds publics.

Par conséquent, le mécanisme de RDIE adopté par une résolution spéciale, qui est décrit au chapitre 8 de la section F, est inutile et devrait être supprimé. De même, toutes les dispositions connexes du reste de l'accord se rapportant aux différends relatifs aux investissements devraient être supprimées (p. ex. l'article 13.21 sur les différends relatifs aux investissements dans les services financiers et le chapitre 29). Plutôt, les investisseurs privés devraient recourir au système judiciaire national existant pour régler leurs plaintes, comme c'est le cas pour tout le monde. Une autre solution pourrait consister à établir un mécanisme de règlement des différends entre États en vertu duquel les investisseurs privés ne jouiraient d'aucun privilège spécial et ne seraient investis d'aucun rôle officiel.

2. Protéger et améliorer les services publics

L'approche de la liste négative et son mécanisme du *cliquet* adoptés dans l'AECG représentent une menace pour les services publics. Ils compromettent les services publics en permettant automatiquement toute future libéralisation des réserves (existantes) énumérées, préparant ainsi la voie aux futurs efforts visant à affaiblir ou à éliminer les services publics. En outre, ils ne protègent pas adéquatement les services publics clés contre les plaintes des investisseurs.

L'approche de la liste négative est profondément déficiente, car elle compromet la possibilité d'adopter ultérieurement des règlements dans le secteur des services. Aux termes de cette disposition, tous les services publics sont automatiquement visés aux fins de libérations futures ou existantes, sauf si les négociateurs les ont explicitement exclus au préalable. Ce modèle

d'inscription obligatoire fait en sorte que si une partie commet la moindre erreur et oublie d'inscrire sur la liste l'un des innombrables programmes qu'elle offre, ce programme sera assujéti aux règles de l'AECG.

Le mécanisme du cliquet fait en sorte que toutes les mesures de privatisation que les gouvernements peuvent prendre peuvent être modifiées uniquement dans l'objectif d'accroître la libéralisation et la privatisation. Il empêche les gouvernements de revenir sur leur décision de privatiser un service, même si la privatisation s'est avérée un échec. Qui plus est, les gouvernements ne peuvent pas effectuer une réforme consistant à nationaliser ou à municipaliser de nouveau des services publics. Le mécanisme du cliquet menace également le droit des citoyens de choisir démocratiquement les services qu'ils veulent que leur gouvernement offre, et empêche les citoyens de changer ultérieurement d'avis à ce sujet. En outre, lorsque les gouvernements décident d'offrir de nouveaux services publics ou tentent de revenir sur leur décision de privatiser des services, des investisseurs privés peuvent avoir recours au mécanisme de règlement des différends prévu au chapitre 8 pour demander des indemnités. Par conséquent, nous recommandons les changements suivants :

a. Abandonner et remplacer le modèle de la liste négative et son mécanisme du cliquet

Le modèle de la liste négative et son mécanisme du cliquet devraient être remplacés par un autre modèle, par exemple, une approche de la liste positive. En outre, il faudrait modifier l'AECG afin de préciser qu'il est toujours possible de revenir sur une décision de privatiser des services publics. Même si les parties signataires de l'AECG ne souhaitent pas remplacer l'approche actuelle par l'approche de la liste positive, la modification suivante devrait tout de même être apportée à l'AECG :

b. Exempter les services publics de la portée de l'accord

Exempter clairement et complètement une grande variété de services publics existants de la portée de l'accord et préciser que rien dans l'AECG ne doit être interprété comme s'appliquant à leur adoption ou à leur maintenance. Plus précisément, il faudrait exempter l'eau et supprimer tout passage décrivant l'eau comme un bien marchand ou un investissement; protéger les aliments et la salubrité alimentaire, y compris le système de gestion de l'approvisionnement; et protéger l'assurance-maladie publique et d'autres services sociaux. Par surcroît, rien dans l'accord ne doit interdire aux gouvernements de prendre des mesures pour protéger l'environnement ou lutter contre les changements climatiques.

Si les parties insistent pour inclure un mécanisme particulier de règlement des différends ou des droits fondamentaux supplémentaires dans le chapitre sur les investissements, elles devraient insérer un paragraphe détaillé et clair au chapitre 8 de l'AECG garantissant que les règles de protection des investissements ne limitent pas la fourniture de services publics.

c. Justifier l'ajout et l'élargissement de services publics

Insérer une disposition de justification claire et détaillée autorisant les mesures du ressort des États favorisant l'ajout et l'élargissement de services publics (l'assurance-médicaments, par exemple).

3. Protéger les entreprises d'État

Supprimer l'article 18.5 et toutes les dispositions connexes pour assurer la protection des entreprises d'État, des monopoles publics, des organismes sans but lucratif et des entités semblables.

Entreprises d'État administrées publiquement dans le secteur du commerce d'alcool

L'annexe 30 compte un paragraphe menaçant le droit des Canadiens de maintenir des entreprises d'État au service de l'intérêt public dans le domaine de l'achat, de la vente et de la distribution d'alcool : article 4, traitement commercial, de la section C. Aux termes de cet article, ces entreprises d'État seront tenues de fonctionner d'une manière qui réduit leur capacité à servir efficacement l'intérêt public et à respecter leurs objectifs en matière de responsabilité sociale. Plus particulièrement, ces entreprises :

- a. sont essentiellement tenues de fonctionner de la même manière que les entreprises privées, car elles doivent s'inspirer uniquement « de considérations d'ordre commercial »;
- b. doivent donner aux entreprises de l'autre partie « une possibilité adéquate de participer » à l'achat, à la vente et à la distribution de ces produits dans des « conditions de libre concurrence et conformément aux usages commerciaux ordinaires »;
- c. ne peuvent pas mener d'activités « à l'extérieur du territoire » où elles se trouvent en situation de monopole.

Compte tenu de la menace que ces dispositions représentent pour nos régies des alcools, nous proposons de supprimer tous les renvois de l'annexe 30 aux boissons alcoolisées, au vin et aux spiritueux.

4. Marchés publics : Supprimer ou modifier les dispositions relatives aux marchés

Les dispositions relatives aux marchés doivent être supprimées ou à tout le moins modifiées. Il ne faut pas empêcher les gouvernements de prendre des décisions en matière d'approvisionnement qui pourraient protéger l'environnement, favoriser le développement durable et créer des emplois, par exemple, en investissant dans les infrastructures et d'autres projets. Les décisions relatives aux marchés publics devraient obligatoirement tenir compte de critères sociaux et environnementaux. Si les parties ne sont pas disposées à rendre ces critères obligatoires, elles devraient au moins indiquer clairement que rien dans l'AECG ne doit être interprété comme s'appliquant aux mesures adoptées par une partie au chapitre de l'approvisionnement progressif.

5. Droits dans le domaine du travail, environnement et durabilité : chapitres 22, 23 et 24

Les chapitres de l'AECG sur le commerce et le travail, le commerce et l'environnement ainsi que le commerce et le développement durable comportent des lacunes à plusieurs égards.

- i. Premièrement, les normes et les objectifs fondamentaux énoncés sont limités : ils ne respectent pas les normes exigées par les syndicats de l'Union européenne et du Canada. En ce qui concerne les normes de travail, il doit y avoir des garanties explicites de la protection de la liberté d'association, du droit de grève et du droit de négociation collective de même qu'une protection contre les actes de discrimination antisyndicale. En particulier, cette protection des droits de la personne et des droits dans le domaine du travail doit couvrir les travailleurs exploités, vulnérables et précaires, comme les

enfants et les travailleurs migrants, et elle doit interdire l'inégalité en matière de rémunération fondée sur le sexe. En ce qui a trait aux normes environnementales, le principe de précaution doit s'appliquer. Enfin, l'AECG doit comprendre, comme partie intégrante de la protection de l'environnement et de la garantie des droits et libertés dans le domaine du travail, un énoncé clair et explicite des responsabilités des entreprises.

- ii. Deuxièmement, les normes et les objectifs fondamentaux énoncés dans chaque chapitre ne sont accompagnés d'aucun mécanisme d'application ni d'amendes en cas de non-conformité. Par conséquent, les objectifs sont de nature volontaire. En cas de violation des droits énoncés aux chapitres 22, 23 et 24, un mécanisme contraignant de règlement des différends et des sanctions commerciales semblables à ceux des autres parties de l'accord doivent être appliqués.
- iii. Troisièmement, tous les renvois de l'AECG aux différentes formes de débat public, de communication, de dialogue, de coopération et de consultation des organismes de la société civile (y compris les organisations syndicales) ne sont pas obligatoires; il s'agit plutôt de mécanismes de consultation d'application volontaire. Selon le libellé actuel, l'AECG continuera de fonctionner normalement même si les parties refusent de consulter des membres de la société civile, ne les écoutent pas ou ignorent les recommandations issues de ces consultations. Dans l'éventualité où des consultations sont menées, les résultats de ces consultations (engagements, recommandations, accords ou rapports) ne sont pas contraignants et ne peuvent pas entraîner l'imposition d'amendes ou de sanctions en cas de non-conformité. Si aucune modification n'est apportée, les mécanismes de consultation et de coopération seront limités et inefficaces.

Par conséquent, les chapitres sur l'environnement et le commerce doivent :

- a. définir et élargir les normes fondamentales, et prévoir des normes claires sur la responsabilité des entreprises;
- b. prévoir l'application des normes fondamentales ainsi que de sanctions;
- c. rendre les mécanismes de consultation et de coopération obligatoires et contraignants.

Conclusion

Dans le présent mémoire, nous avons présenté certaines des raisons pour lesquelles l'AECG est un accord fondamentalement lacunaire et, par conséquent, doit être modifié. De plus, nous tenons à remercier le Comité d'avoir invité le SNEGSP à expliquer ces lacunes.

Pour conclure, nous souhaitons également saluer le processus de diligence raisonnable rigoureux qu'a engagé le Comité. C'est avec grande déception que nous devons souligner que vos homologues de la Chambre n'ont pas fait montre d'une telle assiduité. Nous sommes très préoccupés de l'absence générale de consultations sur ce projet de loi important ainsi que de la hâte avec laquelle celui-ci a été adopté par la Chambre. L'adoption du projet de loi C-30 ne presse pas. Au contraire, puisqu'il touche tant d'aspects de la société canadienne, nous nous devons de prendre le temps de l'examiner soigneusement. Nous vous exhortons à poursuivre ce processus important de consultation du public, à écouter attentivement nos préoccupations et à les prendre au sérieux.

*SYNDICAT NATIONAL DES EMPLOYÉES ET
EMPLOYÉS GÉNÉRAUX DU SECTEUR PUBLIC*

B. C. Government and Service Employees' Union
Health Sciences Association of British Columbia
Health Sciences Association of Alberta
Saskatchewan Government and General Employees' Union
Manitoba Government and General Employees' Union
Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario
Syndicat canadien des travailleurs de brasseries et travailleurs en général
Syndicat des employé(e)s des secteurs public et privé du Nouveau-Brunswick
Syndicat de la fonction publique et des employés généraux de la Nouvelle-Écosse
PEI Union of Public Sector Employees
Newfoundland and Labrador Association of Public and Private Employees

15, CHEMIN AURIGA
NEPEAN (ONTARIO)
CANADA / K2E 1B7

613-228-9800
TÉLÉC. : 613-228-9801

www.nupge.ca

national@nupge.ca

Le Syndicat national des employées et employés généraux du secteur public est affilié au Congrès du travail du Canada et est membre de l'Internationale des services publics