

La compétence sur le commerce définit le fédéralisme américain

Les gouvernements des États n'échappent que rarement à ce principe dont la portée se révèle presque infinie



Des camionneurs mettent tout en œuvre pour livrer leur marchandise à temps. Grâce à la disposition américaine sur le commerce, les biens et les capitaux d'investissement circulent aisément au sein de ce pays où près de 90 pour cent d'un produit intérieur brut s'élevant à 13,8 billions USD a été consommé au pays en 2007.

PAR GREGORY GERMAIN

LA CHARTE DES DROITS EST PEUT-ÊTRE plus renommée, mais l'effet global sur la richesse et le dynamisme du pays de la disposition sur le commerce inscrite dans la Constitution des États-Unis se révèle sans doute plus important.

Cette disposition, qui n'occupe pourtant qu'une seule ligne de la Constitution, donne au Congrès, soit la Chambre des représentants et le Sénat des États-Unis, le pouvoir de « réglementer le commerce avec les pays étrangers, entre les divers États du pays et avec les tribus autochtones ».

Presque toutes les lois nationales d'envergure adoptées par le fédéral, dont notamment des lois sur les valeurs, les communications, l'énergie, les transports, les produits pharmaceutiques, les denrées alimentaires, les droits en matière d'emploi, l'environnement, la sécurité sociale, les droits civils et la plupart des crimes fédéraux, pour n'en nommer que

quelques-unes, ont été promulguées par le Congrès en vertu du pouvoir que lui confère la disposition sur le commerce.

Cette disposition représente en fait le rempart de l'autorité fédérale depuis un siècle en raison de l'interprétation large que lui a donnée la Cour suprême.

La grande dépression des années 1930, et la « nouvelle donne » du président Franklin D. Roosevelt, qui visait à générer des emplois pour les Américains et à ainsi redémarrer l'économie, ont donné le coup d'envoi à la transformation des États-Unis d'une confédération lâche constituée de puissants États indépendants à un gouvernement fédéral centralisé d'une taille colossale.

En 1942, la Cour suprême a éliminé presque toutes les contraintes aux compétences du centre concernant la disposition sur le commerce. Elle a en effet jugé que les limites sur la production de blé adoptées par le Congrès pouvaient être appliquées à un exploitant de ferme laitière produisant une petite quantité de blé pour sa consommation familiale. Selon

la Cour, la production de blé de ce fermier réduisait la demande de blé sur le marché interétatique, ce qui entraînait un « effet » suffisant sur ledit commerce pour que la disposition soit invoquée.

L'actuelle Cour suprême a maintenu cette interprétation extrêmement large de la disposition sur le commerce. Toute loi fédérale ayant un quelconque effet sur le commerce entre les États se révèle donc presque impossible à contester. Lorsque le Congrès appuie ses décisions sur la disposition sur le commerce, la Cour suprême prête l'oreille.

Les États ne peuvent restreindre le libre-échange

La Constitution ne donne explicitement au Congrès que la compétence de promulguer des lois réglementant le commerce entre les États. Toutefois, la Cour suprême a depuis longtemps reconnu que la disposition pose, même à l'état dormant, le principe du libre-échange, c'est-à-dire même si le Congrès n'a promulgué aucune loi à cet effet.

La disposition sur le commerce donne au Congrès – et non aux États – la compé-



Un parc à ferrailles new-yorkais affiche ses prix pour l'élimination des déchets solides. Presque toutes les lois nationales d'importance adoptées par le gouvernement fédéral ont été promulguées par le Congrès en vertu du pouvoir que lui confère la disposition sur le commerce, un rempart de l'autorité fédérale. Un rare cas d'exception : les États américains peuvent favoriser leurs parcs à ferrailles locaux en subventionnant l'élimination des épaves.

tence de promulguer des lois sur le commerce entre les États. La Cour suprême en a déduit qu'un État ne peut édicter une loi qui pourrait entraver le pouvoir non utilisé du Congrès pour ce qui est de la réglementation du commerce entre les États.

La Cour suprême annule des lois protectionnistes étatiques en vertu de cette disposition « dormante » sur le commerce depuis plus de 150 ans, et ce, même lorsque le Congrès a décidé de ne pas légiférer sur le sujet en question.

La Cour suprême s'appuie également sur ce qui est appelé la « règle d'invalidation quasi automatique » pour annuler des lois qui favorisent des acteurs privés locaux de par leur nature ou de par leurs effets concrets.

Pour ce qui concerne les lois qui n'ont qu'un effet accidentel non intentionnel sur le commerce entre les États, la Cour tranche en s'appuyant sur les avantages des lois en question et les charges imposées au commerce.

Cet exercice a fait l'objet de considérables critiques parce qu'il permet aux juges de porter un jugement en apparence scientifique alors qu'ils sont en fait libres de soupeser et de mesurer les divers facteurs comme bon leur semble.

Les juges ont pourtant rarement l'occasion de se livrer à cet exercice, car ils annulent généralement toute disposition juridique présentant un caractère manife-

stement discriminatoire lorsque les lois étatiques semblent protectionnistes.

Les retombées du libre-échange entre les États s'étant révélées abondantes, les tribunaux ont dû mettre en place des règles complexes pour juger de la validité des lois fiscales étatiques. La Cour suprême a ainsi conçu un test complexe en quatre volets pour s'assurer que les activités au sein d'un État d'un contribuable d'un autre État sont imposées de manière juste et que les taxes réclamées n'entraînent pas plus de charges pour ce contribuable que pour ses concurrents résidant au sein de l'État en question. Le service de droit fiscal dispose ainsi de toute une section vouée à l'analyse des lois fiscales étatiques et locales qui s'assurent que celles-ci respectent les règles complexes de la Cour concernant la disposition sur le commerce.

Les prescriptions de la disposition sur le commerce font en sorte qu'il se révèle laborieux pour un État d'édicter des lois favorisant ses citoyens au détriment des citoyens d'autres États. Toute loi étatique en ce sens doit se conformer aux prescriptions de la disposition sur le commerce.

Les subventions en espèces et les crédits d'impôt

Les subventions directes en espèces représentent une exception notable aux principes de libre-échange de la disposition sur le commerce. Les États peuvent accorder des subventions en espèces à

leurs propres citoyens sans déroger à la disposition sur le commerce, car le coût de ces subventions se trouve entièrement assumé par les contribuables locaux. Pour cette même raison, un État peut empêcher les citoyens d'autres États de se prévaloir de ces subventions.

L'assemblée législative du Massachusetts a ainsi adroitement combiné une taxe non discriminatoire sur l'ensemble du lait vendu aux détaillants de l'État par les laiteries locales et celles d'autres États à un programme visant à remettre le produit des taxes perçues sous la forme de subventions en espèces aux exploitants de fermes agricoles locales.

Si cette taxe non discriminatoire et ces subventions en espèces avaient été contestées séparément, elles en seraient sorties indemnes, mais la Cour a jugé que la combinaison des deux avait l'effet d'une taxe discriminatoire restreignant le libre-échange entre les États, ces mesures ont donc été annulées.

Au contraire des subventions en espèces, la conformité des crédits d'impôt à la disposition sur le commerce est généralement étroitement examinée. La Cour a suggéré que le rôle de l'appareil fiscal étatique était essentiellement réglementaire, bien que cette conclusion ait peu de sens sur le plan économique.

Des contribuables locaux ont récemment demandé à la Cour suprême de statuer que les abattements d'impôts fonciers et de franchise octroyés à Daimler-Chrysler pour l'expansion de ses opérations de fabrication à Toledo, en Ohio, violent la disposition sur le commerce.

La Cour a évité de répondre à cette épineuse question en statuant que les contribuables n'avaient pas la qualité pour agir nécessaire à la contestation d'une question liée à la disposition sur le commerce.

La disposition dormante sur le commerce protège les concurrents et non les contribuables. L'importante question juridique soulevée par l'affaire Daimler-Chrysler sera probablement remise sur le tapis lorsque des incitations fiscales accordées à un fabricant local feront crier à l'injustice un concurrent d'un autre État.

L'application de la disposition sur le commerce aux activités propres à une municipalité a également fait l'objet d'une grande controverse. En 1976, une Cour suprême divisée a statué que le Congrès ne pouvait pas imposer un salaire minimum national uniforme et une norme sur les heures de travail maximales aux travailleurs des États assumant des fonctions gouvernementales conventionnelles.

En 1985, une Cour suprême toujours aussi divisée a renversé cette décision et statué que le Congrès pouvait imposer un salaire minimum et une norme sur les heures de travail maximales à ces travailleurs. La Cour a toutefois affirmé que la



compétence du Congrès pour ce qui concerne l'imposition ou la réglementation des fonctions gouvernementales conventionnelles était limitée. Ces limites n'ont cependant pas encore été clairement définies.

Les activités des gouvernements étatiques font exception

En 1976, la Cour a pour la première fois reconnu qu'il existait une exception à la disposition dormante sur le commerce. La Cour a statué que lorsqu'un État « accède à un marché en tant qu'acheteur [ou vendeur] » il peut, comme tout acheteur ou vendeur privé, choisir avec quelle entreprise il désire traiter.

Un État peut ainsi favoriser des sociétés locales traitant la ferraille en subventionnant l'élimination des épaves qu'il a achetées; favoriser ses résidants dans le processus d'embauche de travailleurs pour les projets de construction qu'il finance; et offrir aux résidants locaux de meilleures conditions pour l'achat de ciment produit par une entreprise appartenant à une municipalité.

En janvier 2007, la Cour suprême a grandement étendu la portée de cette exception. Des municipalités du nord-ouest de l'État de New York ont mis sur pied un centre de traitement des déchets et édicté une ordonnance de « contrôle du cheminement » en vertu de laquelle tous les déchets locaux devaient être traités par l'installation municipale.

L'ordonnance obligeait les éboueurs locaux à payer de considérables « redevances de déversement » à l'installation. Une entreprise locale a donc contesté l'ordonnance en vertu de la disposition sur le commerce, affirmant que les exigences de traitement local de l'ordonnance allaient beaucoup plus loin que l'exception invoquée.

Après tout, un parti privé ne peut obliger personne à traiter avec lui alors que l'ordonnance oblige les éboueurs à traiter avec

la municipalité. La Cour a confirmé l'ordonnance en faisant vaguement référence à sa décision de 1976 concernant la disposition sur le commerce direct qui dispense les « fonctions gouvernementales conventionnelles » de se conformer à la disposition sur le commerce.

En mai 2008, la Cour a de nouveau confirmé le fait que les « fonctions gouvernementales conventionnelles » n'étaient pas tenues de se conformer à la disposition sur le commerce en permettant à l'État du Kentucky de taxer ses citoyens sur les intérêts d'obligations municipales émises par d'autres États tout en exemptant les intérêts des obligations émises par l'État du Kentucky. Ce système d'imposition discriminatoire des obligations existe dans 38 autres États.

Étonnamment, les 50 États, y compris ceux qui bénéficieraient du libre-échange en matière d'obligations municipales, ont fait front commun pour demander à la Cour de ne pas s'ingérer dans la réglementation des activités propres aux États en vertu de la disposition sur le commerce. Les États ne semblaient pas disposés à laisser les cours fédérales passer leurs activités au peigne fin.

La large interprétation donnée par les tribunaux à la disposition sur le commerce a permis l'éclosion d'un libre marché dynamique au sein des États-Unis, et a contribué à la croissance d'un appareil administratif fédéral extrêmement puissant.

En raison de cette exemption des « fonctions gouvernementales conventionnelles » de la disposition sur le commerce, la Cour pourrait se voir saisie de nombreuses causes remettant en question le rôle qui convient aux gouvernements étatiques et locaux dans un pays dominé par un gouvernement fédéral colossal. Curieusement, ce gouvernement a été rendu possible par la large interprétation qui a été donnée à la disposition sur le commerce – des décisions judiciaires que les fondateurs du pays n'auraient certes pu prévoir.

Les États-Unis, toujours l'une des plus grandes zones de libre-échange au monde

PAR CARL STIEREN

Jusqu'à la fin du 20^e siècle, le produit intérieur brut (PIB) des États-Unis dépassait celui de n'importe quelle zone de libre-échange au monde.

Son PIB se situe aujourd'hui au troisième rang, derrière celui de la zone instituée par l'Accord de libre-échange nord-américain ou ALENA (dont les États-Unis font partie) et l'Union européenne.

Le 10 août 1894, le New York Times faisait déjà miroiter les avantages du libre-échange : « Le libre-échange au sein de nos frontières, qui se sont sans cesse étendues grâce aux grandes et distinctes avancées d'une population qui s'est dispersé sur tout un continent et qui, tous les dix ans, a institué un dominion d'une taille comparable au territoire de plusieurs pays européens et contenant plus de ressources que la plupart d'entre eux, sauf les plus grands, s'est approprié les pensées et l'énergie du peuple américain. »

Cette situation était également en grande partie attribuable à la singulière façon dont la Cour suprême a interprété la disposition sur le commerce.

Le feu vert donné au commerce entre les États, de même que les canaux, les rivières, et les autoroutes et chemins de fer interétatiques construits et réglementés par le Congrès en vertu de la disposition sur le commerce, ont permis aux marchandises et aux capitaux d'investissement de circuler aisément au sein du pays.

Lorsque la publicité à la radio et à la télévision a fait son

apparition, plusieurs produits locaux sont devenus nationaux. De grands magasins à succursales panaméricains, de Sears à Target et Wal-Mart, de même que des marques nationales, de Coca-Cola à Budweiser, ont remplacé plus d'un magasin ou brasseur local.

À la fin du 20^e siècle, des chaînes nationales ont même envahi le domaine des librairies et des épiceries de quartier. Sans le principe de libre-échange institué par la magistrature, les majorités politiques locales auraient fait usage de leur pouvoir politique afin d'empêcher le développement du commerce national.

Le commerce interétatique représente encore aujourd'hui la majorité du commerce aux États-Unis. En 2007, le PIB du pays s'élevait à 13,8 billions USD. Le PIB mesure la valeur totale de tous les biens et services produits dans un pays au cours d'une année.

En 2007 toujours, les produits et services exportés par les États-Unis totalisaient 1,6 billion USD. Selon ces chiffres, 88 pour cent du PIB a été consommé au pays, ce qui signifie que seul 12 pour cent de la production américaine a été exporté.

En 1997, le PIB des États-Unis s'élevait à 8,24 billions USD, et les exportations ne représentaient que 964 milliards USD, soit 11,6 pour cent du PIB du pays. En d'autres mots, 80 à 90 pour cent de ce qui est produit aux États-Unis reste aux États-Unis.

Ces chiffres expliquent les tendances protectionnistes dont fait périodiquement preuve ce pays, et démontrent qu'en fait, l'économie des États-Unis est pratiquement autosuffisante.

Carl Stieren est rédacteur en chef adjoint de la revue Fédérations.