

doc  
CA1  
EA533  
94P14  
FRE

.63405990 (F)

**NON CLASSIFIÉ**

***Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international***

**GROUPE DES POLITIQUES**

**N° 94/14**

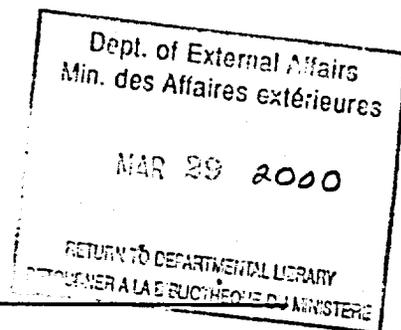
---

**L'Organisation mondiale du commerce  
et les programmes environnementaux :  
Rapprochements dangereux**

par

**K. Anne McCaskill  
Conseillère  
Mission permanente du Canada (Genève)**

**Juin 1994**



---

Les documents du Groupe des politiques sont préparés dans le but de stimuler la discussion parmi les responsables de la politique étrangère à propos de tendances internationales et de sujets particuliers. Les opinions qui y sont émises ne constituent pas des prises de position du gouvernement du Canada.

On est prié d'adresser les commentaires ou les demandes de renseignements se rapportant au présent document au Groupe des politiques (CPB), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 [tél. : (613) 944-0367, téléc. : (613) 944-0375]. On peut se procurer des exemplaires de ce document auprès d'InfoCentre (BPTE), 1-800-267-8376; région d'Ottawa, par téléphone (613) 944-4000, par télécopieur au (613) 996-9709 (référence : code SP48F).

This paper is also available in English.

## DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale :  
Recent papers on Economic and Trade Policy Issues :

### A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'une paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993).\* SP19
2. Trade and the Environment : Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992). SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993).\* SP25
4. Le contrôle des fusions à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993).\* SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993).\* SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commerçante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993).\* SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993).\* SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993).\* SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994).\* SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994).\* SP36
11. Convergence de la politique de concurrence : les cartels d'exportation, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994). SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994).\* SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994).\* SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, par I. Prakash Sharma et Prue Thomson. Document n° 94/11 (À paraître). SP45
15. Competition Policy Convergence : Abuse of Dominant Position, par I. Prakash Sharma, Prue Thomson et Nicolas Dimic. Document n° 94/12 (À paraître). SP46

**L'Organisation mondiale du commerce et les programmes  
environnementaux : Rapprochements dangereux**

Résumé	3
Executive Summary	6
1. Introduction	10
2. Questions et facteurs	12
2.1 Latitude actuelle pour le recours à des mesures commerciales	12
2.2 Changements proposés et répercussions possibles	15
● Programmes environnementaux	15
a) Approche unilatérale ou approche multilatérale	16
b) Accès des ONG au GATT	25
● Programmes commerciaux	28
2.3 Questions négociables	29
● Pays en développement	30
● États-Unis et Union européenne (UE)	32
2.4 Résumé	34
3. Objectifs possibles pour le Canada	34
4. Solution possibles	37
4.1 Adapter les règles pour tenir compte des EIPE, dont celles qui pourraient prévoir le recours à des mesures fondées sur les MPT	38
● Éclaircir ou étendre aux EIPE l'application des critères de l'article XX du GATT	40
● Prévoir à l'article XX une exception générale pour les EIPE	42
● Exception ou dérogation à déterminer dans chaque cas	43
4.2 Réaction aux programmes commerciaux	46
5. Conclusion	46

5 8187184

**Note du rédacteur :**

*Le lecteur notera, d'après la liste jointe, que ce texte est le premier document du Groupe des politiques qui a été rédigé par un agent en poste dans l'une des missions du Canada à l'étranger. Nous accueillons avec plaisir la présentation d'autres analyses bien documentées d'un sujet d'actualité ayant rapport à la politique commerciale et économique, en vue de leur parution dans l'une des séries de publications du Groupe des politiques.*

*Keith Christie  
Directeur  
Direction de la politique économique et commerciale (CPE)  
Groupe des politiques*

## Résumé

Beaucoup de ceux qui se préoccupent de l'environnement commencent à perdre patience. L'importance d'accroître les efforts de protection de l'environnement et de conservation à l'échelle mondiale est généralement reconnue, mais malgré tout la situation progresse lentement. Les problèmes sont complexes, la science ne répond pas encore à toutes les questions et chaque pays a son propre ordre de priorité et sa propre façon d'envisager des besoins qui rivalisent d'importance. De fait, certains pays en développement n'ont pratiquement pas les moyens de mettre en pratique les programmes environnementaux qui leur sont imposés par les pays avancés, lesquels ne se sont pas acquittés de bon nombre de leurs propres responsabilités à l'égard de l'environnement. Les mesures envisagées peuvent être coûteuses et la plupart des contribuables ne sont pas prêts à assumer ce coût.

Dans ces circonstances, le GATT et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui est appelée à le remplacer bientôt, sont devenus le point de mire des groupes préoccupés par l'environnement et d'autres groupes, qui manifestent notamment un intérêt accru pour le recours à des restrictions commerciales comme moyen de promouvoir la protection de l'environnement à l'échelle internationale et qui insistent de plus en plus sur leur utilisation. Les restrictions commerciales, surtout celles qui ont pour objet d'exercer des pressions sur les pays dont la politique et les normes environnementales sont jugées trop faibles, sont considérées comme des moyens rapides et efficaces de stimuler le changement. Ces restrictions sont aussi, pour certains gouvernements, une façon très visible de faire face à des pressions politiques, lorsqu'il serait trop difficile ou trop coûteux pour le pays à court terme de régler les problèmes environnementaux sous-jacents. Aux propositions de recours à des restrictions commerciales s'ajoutent des demandes de modification des règles de commerce international sous le GATT et l'OMC, de manière à avoir plus de latitude pour la prise de mesures commerciales. L'état de la situation étant jugé insatisfaisant sur le plan de l'environnement, un nouveau rapprochement est recherché.

Ce document, rédigé dans l'optique des discussions sur le commerce et l'environnement déjà bien amorcées dans le cadre du GATT, présente un examen des changements proposés, afin d'en dégager les éléments fondamentaux, d'analyser leurs répercussions possibles et de proposer des moyens de faire progresser le processus qui se déroulera à Genève. On y dit, en substance, qu'il serait fort dangereux d'effectuer le rapprochement, envisagé dans de nombreuses mesures proposées, entre le commerce, incarné par l'OMC, et les préoccupations environnementales.

En premier lieu, il est soutenu que les changements proposés ne tiennent pas compte de la manière dont le système des échanges commerciaux concourt déjà à une plus grande protection de l'environnement et à une meilleure conservation des ressources, et que ces changements pourraient même nuire à ce rôle. Le commerce est d'abord et avant tout une des principales forces motrices de la croissance économique dans le monde, croissance qui est essentielle à la promotion de la protection de l'environnement. Les faits montrent clairement qu'un régime d'échanges commerciaux ouvert, prévisible et non discriminatoire est un facteur nécessaire à l'augmentation de la richesse, condition préalable de l'amélioration de l'environnement. Parallèlement, et contrairement aux perceptions courantes, les règles appliquées dans le cadre du GATT/OMC offrent déjà la possibilité d'une vaste gamme de mesures commerciales à l'appui des programmes et des normes ayant rapport à l'environnement. Presque tout est permis à un pays, sur son territoire, pour assurer la protection de l'environnement et la conservation, dans la mesure où ce qui est fait est conforme aux principes du GATT, c'est-à-dire que les mesures prises sont non discriminatoires et qu'elles entravent le moins possible le commerce (l'exigence visant la non-discrimination pouvant même être écartée parfois). En fait, dans le milieu des affaires de nombreux pays, on s'inquiète de plus en plus du trop peu de discipline dans le recours à certaines mesures relatives à l'environnement qui ont des répercussions commerciales et qui menacent de perturber sérieusement les marchés internationaux.

Si la marge de manoeuvre est déjà grande, ce que les règles du GATT/OMC ne permettent pas, toutefois, c'est l'utilisation de restrictions commerciales, notamment de nature discriminatoire, pour promouvoir des mesures environnementales à l'étranger. Voici essentiellement ce que certains proposent, avec quelques variantes : autoriser le recours à des restrictions commerciales dans le cadre du GATT/OMC pour faire appliquer des normes de protection de l'environnement ou de conservation à l'étranger, notamment en ce qui concerne les méthodes de production ou de transformation d'un pays étranger, ou pour obliger un pays à accepter les ententes internationales sur la protection de l'environnement (EIPE). Partant, le droit d'un pays de se livrer à des échanges commerciaux pourrait dépendre de l'adoption de la politique et des programmes environnementaux d'un autre pays, ce qui signifie que le GATT/OMC serait effectivement appelé à jouer le rôle d'un organisme d'intervention dans le domaine environnemental. La question importante est de savoir si un tel rôle est approprié.

Dans le document, il est soutenu, pour des raisons ayant rapport à la fois au commerce et à l'environnement, que ce rôle n'est pas approprié. La modification des règles pour faciliter l'utilisation de mesures commerciales discriminatoires à l'étranger

peut paraître à certains avantageuse à court terme, mais elle serait à long terme contre-productive. La perte de possibilités d'exportation, surtout pour les pays en développement, entraînerait simplement la disparition d'une source de revenu nécessaire pour régler les problèmes environnementaux. Il en résulterait aussi une diminution de la confiance et de la coopération internationales, qui sont aussi nécessaires à la prospérité à long terme; en effet, l'ingérence dans les affaires intérieures d'un pays sous forme de sanctions commerciales imposées par d'autres pays aura uniquement pour effet de créer des dissensions. De plus, il y aurait un grand danger de protectionnisme abusif. Les visées des groupes environnementaux se rapportent sans doute uniquement à l'environnement, mais, une fois en vigueur, les nouvelles règles permettant le recours à des restrictions commerciales pourraient bien intéresser d'autres groupes aux visées plus douteuses.

Ces problèmes, ainsi que d'autres mentionnés dans le document, qui résultent du recours à des sanctions commerciales pour obliger des pays à adopter des programmes environnementaux, deviennent particulièrement importants lorsqu'il s'agit de mesures unilatérales. Étant donné qu'un petit nombre seulement d'intervenants sur la scène internationale ont des marchés suffisamment grands pour être capables de recourir à de telles mesures de manière cohérente et crédible, on suppose que les objectifs environnementaux internationaux seront déterminés par ces quelques pays en raison de leur puissance mondiale. Il en serait ainsi même si les solutions imposées étaient des mesures plutôt de nature politique, comme c'est parfois le cas, que des solutions qui conviennent le mieux à l'environnement, aux problèmes et aux besoins des autres pays. Il est évidemment fort probable que des mesures unilatérales seront prises dans certains cas. La question n'est pas de savoir si de telles mesures seront prises, mais s'il faut prévoir la possibilité de ces mesures dans les règles du commerce international et, partant, les favoriser. Dans le document, il est affirmé que cette possibilité n'est ni souhaitable, ni acceptable.

Cela ne veut pas dire que ne s'imposent pas, dans le cadre du GATT/OMC, certaines mesures ayant rapport au commerce et à l'environnement. Pour dissiper les inquiétudes fondées des groupes environnementaux et d'autres groupes, le dialogue doit être plus ouvert et il doit y avoir un meilleur échange d'information. Il y aurait également lieu d'apporter des améliorations pour rendre plus clair et prévisible le recours aux exceptions prévues dans le GATT pour les ententes internationales sur la protection de l'environnement (EIPE), lorsqu'il y a consensus international général au sujet d'un programme environnemental comportant des restrictions commerciales par ailleurs incompatibles avec le GATT. Cette question est analysée en détail dans ce document, et des solutions et des changements y sont proposés. Il faudrait aussi apporter au GATT/OMC des changements pour faire en sorte que certains types de

mesures environnementales ayant des répercussions commerciales ne perturbent pas outre mesure les échanges commerciaux, comme le craignent les gens d'affaires. Il n'y aurait rien à gagner si de telles mesures environnementales entraînaient nécessairement une diminution des échanges commerciaux, mais il y aurait beaucoup à gagner si ces échanges étaient facilités.

Ces questions seront sans doute vivement débattues. En dernière analyse, toutefois, une chose est claire : le GATT/OMC ne doit pas être mêlé davantage aux questions environnementales. Le système d'échanges commerciaux internationaux ne peut servir de terrain à l'arbitrage des décisions dans le domaine des politiques environnementales. Il ne doit pas non plus être le mécanisme par lequel est imposée ou surveillée la mise en application des normes ou des programmes de protection de l'environnement qui n'ont pas été acceptés à l'échelle internationale. Après tout, l'OMC ne sera rien d'autre qu'un organisme réunissant à des fins commerciales les mêmes États que ceux qui se regroupent dans le cadre d'autres organismes pour discuter des questions environnementales. Les pays incapables d'adopter une certaine orientation pour la protection de l'environnement dans le cadre des rencontres de ces derniers organismes trouveront probablement inacceptables les dispositions prévues par l'OMC pour permettre le recours à des sanctions commerciales ayant pour objet de les obliger à adopter une orientation donnée.

Ainsi, l'OMC doit avoir un rôle d'appui neutre et non pas d'intervention environnementale; il s'agit de raffiner l'interface entre les programmes environnementaux et les règles des échanges commerciaux plutôt que de recourir à la coercition. En définitive, il faut laisser l'OMC s'acquitter de son mandat et, de fait, faire ce qu'il fait le mieux : libéraliser et sauvegarder le système des échanges commerciaux internationaux. Ce sera le plus important héritage à transmettre aux générations futures.

### **Executive Summary**

Many of those concerned about the environment are growing restless. The importance of achieving improved environmental protection and conservation around the world is widely acknowledged, yet progress is slow. The problems are complex, the science is often uncertain and different countries have different priorities and capacities to address competing demands. Indeed, some developing countries have virtually no capacity to respond to the environmental agenda being pressed upon them by developed countries. And the latter have not come to grips with many of their own environmental responsibilities. The costs can be high and most taxpayers are reluctant to face them.

Under these circumstances, the GATT and its soon-to-be successor, the World Trade Organization (WTO), have come under the gaze of environmental groups and others. In particular, there is growing interest in, and demands for, the use of trade restrictions to advance environmental goals at the international level. Trade restrictions, especially those intended to exert pressure on countries considered to have inadequate environmental policies and standards, are seen as fast and effective tools for achieving change. They also have appeal for some governments as a high profile way to respond to political pressures when solutions to the underlying environmental problem are considered too difficult or costly domestically in the short-term. Accompanying the proposals for trade restrictions are calls for amendments to the international trade rules under the GATT and WTO to provide greater latitude for trade action. Dissatisfied with the state of affairs on the environmental front, a new liaison is sought.

This Paper, prepared against the background of discussions on the trade and environment issue that are already well underway in the GATT, addresses the proposals for change, attempting to boil them down to their basics, considers their implications and suggests a way forward in the process that will be unfolding in Geneva. In essence, the paper makes the case that the liaison between the WTO and the environmental agenda contemplated in many of the proposals would be a dangerous one indeed.

As a start, it is maintained that the type of change suggested fails to recognize, and could actually interfere with, the important contribution the trading system already makes to improved environmental protection and resource conservation. First and foremost, trade is one of the central forces driving international economic growth, which in turn is a critical factor in advancing the goal of environmental protection. The evidence is clear that an open, predictable and non-discriminatory trade regime is a prerequisite for increased wealth and that increased wealth is a prerequisite for a better environment. At the same time, and contrary to common perceptions, broad scope already exists under the GATT/WTO rules to employ a wide range of trade measures in support of environmental programmes and standards. Just about anything can be done in relation to environmental and conservation matters within a country's jurisdiction as long as the basic GATT principles on non-discrimination and least-trade-restrictiveness are met (exceptions to the non-discrimination requirement are even possible). In fact, the business community in many countries is expressing increasing concern that there is not enough discipline on the use of certain trade-related environmental measures, which are threatening to disrupt international markets seriously.

While the existing scope for action is broad, what the GATT/WTO do not provide for, however, is the use of trade restrictions, including discriminatory ones, to press an environmental agenda extraterritorially. There are a number of variations on the theme, but this is essentially what some observers are proposing: authorizing trade restrictions under the GATT/WTO as a means to apply environmental or conservation standards outside a country's jurisdiction, including with respect to foreign process or production methods (PPMs), or to force acceptance of international environmental agreements. The result of this approach is that a country's trade rights could become conditional on adopting others' environmental policies and programmes. This effectively would cast the GATT/WTO in the role of an environmental interventionist. The basic question is whether this should be done.

The Paper argues that, for both trade and environmental reasons, it should not. Changing the rules to allow for easier use of discriminatory and extraterritorial trade restrictions may have short-term appeal for some, but would be counterproductive in the long-run. Denying export opportunities, especially to developing countries, would simply eliminate a source of the income necessary to deal with an environmental problem. It also would undermine the international trust and cooperation that will be equally necessary for long-term success - intrusions into a country's domestic jurisdiction through the use of trade penalties by others will only create dissent. And the danger of protectionist abuse would be high. Environmental groups may have only environmental objectives in mind, but, once on the books, provisions permitting such trade restrictions could well attract other interests.

These and other problems discussed in the Paper that arise with the use of trade penalties to force environmental programmes on others are particularly relevant when such actions are taken unilaterally. Since only a few players on the international scene have sufficiently large markets to attempt this approach in any consistent or credible way, the implication is that international environmental issues would be determined by those few on the basis of international might. This would be the case even if the solution imposed had more to do with politics, as sometimes occurs, than with what is best for the environment and the situations and needs of other countries. Of course, there is little doubt that unilateral measures will be used in some instances. The issue is not whether this will happen, however, but whether it should be provided for, and thus encouraged, under the trade rules. It is argued here that this course would be neither desirable nor negotiable.

This does not mean to say that nothing needs to be done in the GATT/WTO on the trade and environment issue. In response to the valid concerns of the environmental community and others, more openness in the system and a better

exchange of information are needed. It is also true that improvements could be made to provide more clear and predictable access to GATT exceptions for international environmental agreements (IEAs) that reflect broad international consensus on an environmental programme that includes otherwise GATT-inconsistent trade restrictions. This Paper addresses this issue in detail and suggests options for change. In addition, changes are also called for in the GATT/WTO to ensure that certain types of trade-related environmental measures do not unnecessarily disrupt trade, as is feared by the business community. There would be nothing to gain by a loss of trade due to avoidable impacts of such environmental measures, but quite a bit to be gained if trade is facilitated.

There will be much debate over these issues. But, at the end of the day, one thing is clear - the GATT/WTO should not become further entangled in environmental affairs. The international trading system cannot be used to arbitrate environmental policy decisions. Nor should it be called upon to enforce or police environmental standards or programmes that have not been accepted internationally. After all, the WTO will be nothing more than an organization bringing together for trade purposes the same governments that gather in other fora for environmental purposes. Those that are not in a position to move in a certain direction on environmental issues in those fora are unlikely to accept provisions under the WTO allowing the use of trade penalties aimed at forcing them to do so.

The role should, therefore, be support and non-interference, not environmental interventionism; fine-tuning the interface between environmental programmes and the trade rules, not creating blunt instruments. Ultimately, the WTO should be left to do what it is mandated to do and, in fact, does best - liberalize and safeguard the international trading system which, over time, will be its most important contribution to future generations.

## 1. Introduction

La nécessité de régler les problèmes environnementaux avec diligence et efficacité n'est à l'heure actuelle pas réellement mise en doute. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, les préoccupations au sujet de la pollution, de l'épuisement des ressources, de la menace d'extinction de certaines espèces animales et végétales, des changements atmosphériques et des problèmes liés à l'élimination des déchets concourent à créer un sentiment d'urgence au sujet de l'environnement. L'intensification de ce sentiment d'urgence amplifie les pressions politiques.

Cependant, il est encore difficile de s'attaquer aux causes fondamentales de nombreux problèmes environnementaux, souvent parce que les pays tant développés qu'en développement reculent devant les dépenses à faire ou sont incapables de les engager. Il n'existe pas de solutions faciles et les progrès peuvent s'effectuer lentement. Des groupes, notamment ceux qui sont préoccupés par l'environnement, s'impatientent de plus en plus de la lenteur des progrès et proposent le recours à des restrictions commerciales comme moyen de promouvoir la protection de l'environnement. Les restrictions commerciales, surtout celles qui visent à exercer des pressions sur les pays dont les normes et les programmes environnementaux sont jugés inadéquats, sont souvent considérées comme des moyens rapides et efficaces de stimuler le changement. Ces restrictions sont aussi, pour certains gouvernements, une façon très visible de faire face à des pressions politiques lorsqu'il serait trop difficile ou trop coûteux à court terme de régler autrement les problèmes environnementaux sous-jacents. Deux propositions de recours à des restrictions commerciales s'ajoutent aux demandes de modification des règles du commerce international de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC, devant être mis sur pied en 1995), de manière à avoir plus de latitude pour la prise de mesures commerciales.

Des discussions sur le commerce et l'environnement se déroulent au GATT depuis plus de deux ans. Des progrès considérables ont été enregistrés dans la définition des problèmes et la détermination de certaines de leurs incidences. À la lumière de ces discussions, un programme de travail élargi a été convenu à l'occasion de la conférence ministérielle tenue à Marrakech en avril 1994 pour conclure les négociations commerciales de l'Uruguay Round. À la conférence de Marrakech a également été créé un comité du commerce et de l'environnement chargé de donner suite au programme de travail élargi. Ce comité présentera son rapport lors de la première conférence ministérielle qui suivra la mise en place de l'OMC : à ce

moment-là, le programme de travail et les progrès accomplis par le comité seront revus.

Même si aucune conclusion n'a été tirée quant à l'intérêt des modifications proposées au GATT/OMC et quant à savoir si le processus devrait aboutir à des négociations, un certain nombre de thèmes ressortent des discussions du GATT à ce jour. Il convient de souligner, pour commencer, trois éléments de consensus.

Premièrement, la nécessité de déployer des efforts pour protéger l'environnement est indéniable. Tous les gouvernements qui ont pris part aux discussions du GATT, les mêmes que ceux qui se réunissent aussi dans le cadre d'autres organismes pour discuter de questions environnementales, tiennent pour acquis qu'il est essentiel de prendre les mesures appropriées pour protéger l'environnement. Ainsi, il apparaît clairement que le débat ne porte pas sur les buts en matière d'environnement, mais bien sur les *moyens* à adopter pour atteindre ces buts, sur les moyens d'action aux niveaux national et international, sur les mécanismes décisionnels au niveau international et, plus précisément, sur le rôle que les restrictions commerciales et l'OMC devraient ou ne devraient pas jouer.

Deuxièmement, on s'entend généralement pour dire que les règles actuelles du GATT laissent une importante marge de manoeuvre pour le recours à des mesures commerciales à des fins environnementales et que la confusion qui règne à cet égard de même que les renseignements erronés qui circulent à ce sujet donnent lieu à des inquiétudes inutiles. Les gouvernements admettent qu'il faut s'efforcer d'éclaircir et de mieux expliquer les dispositions pertinentes et que c'est là une tâche qui devrait constituer un aspect important du travail du comité du commerce et de l'environnement.

Troisièmement, tous les pays sauf les États-Unis et l'Autriche ont rejeté le recours unilatéral à des restrictions commerciales pour imposer un programme environnemental à d'autres pays.

Compte tenu de ce qui précède, ce document vise à contribuer au débat en cours sur le commerce et l'environnement par une analyse des principales questions soulevées par les changements proposés au fonctionnement du GATT/OMC ainsi que des principaux facteurs qui influenceront sur le processus dans lequel nous serons engagés au cours des prochaines années. Partant, nous proposons certains objectifs pouvant être envisagés par le Canada ainsi que divers changements pouvant être apportés pour atteindre ces objectifs.

Il convient de souligner que ce document porte sur les propositions visant à assouplir les règles commerciales à des fins environnementales qui ont alimenté le débat à ce jour. Toutefois, il souligne également certaines préoccupations des milieux des affaires de plusieurs pays quant aux effets de distorsion de certaines mesures environnementales de plus en plus utilisées à l'échelle nationale. Il indique les principaux problèmes et la nécessité éventuelle d'un recours plus discipliné à certaines de ces mesures, mais il reste qu'une analyse plus approfondie s'impose. D'autres travaux sont prévus afin d'explorer plus à fond cette dimension du débat sur le commerce et l'environnement.

## **2. Questions et facteurs**

Pour définir le contexte, il est utile de donner d'abord une indication de la mesure dans laquelle les règles actuelles du GATT permettent le recours à des restrictions commerciales à des fins environnementales, ainsi que de la nature des changements proposés.

### **2.1 Latitude actuelle pour le recours à des mesures commerciales**

Comme nous l'avons mentionné précédemment, et contrairement à une perception très répandue dans les groupes environnementaux, les règles du GATT offrent en fait la possibilité d'une vaste gamme de mesures commerciales à l'appui de politiques, de normes et de programmes de protection de l'environnement. Les articles III et XX du GATT, entre autres, permettent le recours à des restrictions commerciales de toutes sortes, dont les contingents d'importation ou d'exportation et les interdictions d'importer ou d'exporter ou l'imposition de taxes ou d'autres droits à la frontière, en vue d'assurer la protection de l'environnement ou la conservation des ressources sur le territoire d'un pays, dans la mesure où sont respectées certaines exigences fondamentales, à savoir que les mesures prises sont non discriminatoires et qu'elles entravent le moins possible les échanges commerciaux (des exceptions aux exigences de non-discrimination sont possibles). Certes, les pays membres du GATT/OMC pourraient également s'entendre pour recourir entre eux à des mesures incompatibles avec les règles commerciales dans le contexte d'un programme environnemental multilatéral.

Contrairement aussi à ce que certains croient, l'Accord du GATT et, en particulier, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord sur l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires ne limitent pas la capacité du gouvernement d'un État d'établir des normes nationales de protection de la santé et

de l'environnement et n'exercent pas de pressions pour faire baisser ces normes. Si les normes adoptées sont fondées sur des normes internationales, il est présumé que les mesures commerciales connexes qui sont prises par un pays n'entrent pas en conflit avec les obligations contractées dans ces accords. Les normes plus strictes que les normes internationales ne sont pas susceptibles d'être contestées avec succès s'il existe des justifications scientifiques (exigence prévue uniquement dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires) et si elles ne restreignent pas outre mesure les échanges commerciaux. Ce dernier critère semble particulièrement inquiétant pour certains groupes environnementaux, peut-être à tort. L'obligation de restreindre le moins possible les échanges n'impose pas de contrainte aux gouvernements qui veulent établir le niveau de protection qu'ils jugent approprié. Elle pose simplement que les échanges doivent être perturbés le moins possible par la mise en application de toute mesure commerciale connexe. Il est difficile de comprendre pourquoi cette condition doit être considérée comme déraisonnable. En fait, il est difficile de comprendre pourquoi il devrait être admissible d'imposer des mesures qui restreignent inutilement les échanges.

Quoiqu'il en soit, rien ne laisse croire que les exigences de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et de l'Accord sur l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires constituent des obstacles pratiques à la protection de l'environnement. Entre 1980 et 1993, quelque 360 mesures liées à l'environnement ont été signifiées en vertu de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et aucune n'a été contestée. Il en va de même, de manière plus générale, des autres dispositions du GATT. On ne signale aucun cas de restriction commerciale imposée à des fins environnementales légitimes qui ait été contestée avec succès dans le cadre du GATT. Dans les quelques cas qui sont habituellement cités parce qu'ils ont une dimension «environnementale», notamment celui ayant rapport au thon et aux dauphins aux États-Unis, les mesures prises se révèlent, après examen plus minutieux, de nature manifestement protectionnistes.

Pourtant, de nombreux environnementalistes se disent inquiets du fait que le GATT et l'OMC ne tiennent pas convenablement compte des problèmes environnementaux, ou soutiennent même qu'ils sont «anti-écologiques». Toutefois, il ressort d'un examen plus attentif que ces affirmations portent toutes sur un moyen d'action qui n'est effectivement pas autorisé en vertu des règles actuelles, à savoir le recours à des sanctions commerciales pour promouvoir des mesures environnementales à l'étranger. Il est question du recours à des restrictions commerciales pour faire appliquer des normes de protection de l'environnement ou de conservation à l'étranger, notamment en ce qui concerne les méthodes de production ou de transformation (MPT) d'un pays étranger, ou pour obliger un pays à accepter

les ententes internationales sur la protection de l'environnement (EIPE). Il ne fait pas de doute que le GATT ne permet pas de mesures de ce type.

Il n'y a là rien d'étonnant et il ne s'agit pas non plus d'un «oubli» lors des négociations dans le cadre du GATT, comme certains le prétendent parfois. La raison d'être fondamentale du GATT a toujours été d'empêcher et, idéalement, de supprimer les restrictions commerciales et de tenter de faire en sorte que le système commercial international soit non discriminatoire, impartial et prévisible. Les séries successives de négociations commerciales multilatérales ont eu pour principal objectif d'éliminer les obstacles au commerce et d'instaurer des règles permettant d'empêcher la substitution de nouveaux obstacles aux anciens. En outre, les règles commerciales multilatérales n'ont jamais eu pour objectif l'application de restrictions commerciales de nature discriminatoire ou à l'extérieur du territoire d'un pays pour parvenir à d'autres fins politiques. En réalité, il a toujours été convenu que le GATT ne devrait pas servir de tribune pour une telle prise de décisions politiques, comme en témoigne l'exception spéciale prévue dans l'article XXI qui pose clairement que les décisions politiques concernant le recours aux sanctions commerciales relèvent des Nations unies et que les règles du GATT ne doivent pas entraver l'application de telles sanctions. C'est pourquoi les propositions visant à permettre ce type de décisions politiques par le GATT/OMC sont discutables, surtout compte tenu du fait qu'il peut s'introduire dans les règles commerciales des échappatoires pouvant donner lieu à une nouvelle génération de mesures protectionnistes non tarifaires susceptibles d'affaiblir rapidement la plus grande discipline dont les parties ont convenu de faire preuve lors de l'Uruguay Round.

Le milieu des affaires s'inquiète de plus en plus des possibilités déjà trop nombreuses de recourir à des restrictions commerciales à des fins environnementales. En particulier, le GATT ne prévoit pas toujours de règles claires et complètes en ce qui a trait aux mesures environnementales ayant des répercussions commerciales, par exemple l'étiquetage et l'emballage écologiques, les exigences en matière de recyclage et d'élimination des déchets, les éco-taxes et les autres types d'instruments économiques. Il est de plus en plus évident que le recours à de telles mesures au niveau national - l'approche adoptée étant souvent différente selon le pays et reposant souvent sur des mesures devant s'appliquer à l'étranger ou aux MPT - peut avoir des répercussions considérables et peut-être injustifiées sur les échanges commerciaux. Par exemple, les importantes exportations canadiennes dans le secteur des produits forestiers sont déjà menacées en raison de l'utilisation actuelle ou proposée de telles mesures, en particulier par les États-Unis et l'Union européenne (UE). En outre, l'application de ces mesures aux importations ne repose souvent sur aucune justification environnementale.

## 2.2 Changements proposés et répercussions possibles

### ● Programmes environnementaux

Jusqu'à présent, les pressions en faveur du changement ont surtout été exercées par les organismes non gouvernementaux (ONG) voués à la protection de l'environnement. Le principal objectif de bon nombre des ONG et de certains pays développés, en particulier les États-Unis, est en fait d'obtenir le pouvoir au sein du GATT d'utiliser les restrictions ou les sanctions commerciales mentionnées précédemment. Bien que les propositions formulées à ce jour ne soient pas encore très détaillées, elles visent essentiellement à obtenir l'autorisation :

- ▶ de recourir à des restrictions commerciales afin d'appliquer des normes de protection de l'environnement et de conservation à l'étranger, c'est-à-dire dans des domaines relevant de la compétence d'un autre pays ou dans le patrimoine mondial (par exemple, la tentative de l'Autriche de réglementer les méthodes de gestion des forêts dans les pays producteurs de bois tropicaux et l'affaire du thon et des dauphins aux États-Unis);
- ▶ de recourir à l'application de restrictions commerciales à des marchandises, à cause de préoccupations au sujet des effets environnementaux de MPT étrangères (également un élément dans les cas des bois tropicaux et du thon et des dauphins ainsi que, éventuellement, dans le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone);
- ▶ d'imposer des droits sur les marchandises importées afin d'apporter un «rajustement» en fonction des différences dans les normes environnementales ou dans l'application de celles-ci dans d'autres pays, ou afin d'«internaliser» les coûts (de les faire porter par le pays d'origine), ce qu'on appelle l'«éco-dumping» ou les «droits compensateurs verts» (comme il s'agit ici d'un manquement présumé, par le gouvernement d'exiger que la totalité des coûts environnementaux soient assumés, nous utiliserons l'expression «droits compensateurs verts» dans ce document);
- ▶ d'utiliser des restrictions ou des sanctions commerciales discriminatoires afin d'obliger un pays à adhérer aux EIPE (comme le Protocole de Montréal).

De plus, pour les ONG vouées à la protection de l'environnement, la participation directe aux délibérations du GATT/OMC est un élément central de leur programme.

La plupart des ONG et les États-Unis proposent notamment le recours unilatéral aux restrictions commerciales exposées ci-dessus. Les autres États qui participent aux discussions du GATT, dont le Canada, privilégient des mesures multilatérales. Les répercussions de l'approche unilatérale plutôt que multilatérale sont au coeur du débat sur le commerce et l'environnement et il convient de les examiner avec attention. Les principales considérations en jeu dans l'approche unilatérale sont les raisons pour lesquelles un pays pourrait chercher à imposer ses normes à d'autres et les répercussions possibles de l'appui de cette approche. Il y a, pour le Canada, d'importantes répercussions relatives à l'ALENA, étant donné que nous avons rejeté, dans l'entente auxiliaire trilatérale sur l'environnement, le recours à des sanctions commerciales pour assurer le respect des normes nationales de chaque pays (sans parler de l'habilitation de l'un des signataires de l'ALENA à étendre ses normes aux autres). Quant à l'approche multilatérale, on verra que, si des restrictions commerciales sont effectivement nécessaires, les mesures conformes au GATT peuvent être très efficaces. En outre, même les deux types de mesures incompatibles avec les règles du GATT les plus courantes, les sanctions commerciales visant les MPT et à l'égard des pays non signataires d'EIPE, pourraient être acceptables si leur emploi faisait l'objet d'un consensus international.

**a) Approche unilatérale ou approche multilatérale**

Les propositions visant le recours unilatéral aux restrictions commerciales décrites ci-dessus soulèvent deux grands problèmes. Premièrement, pour quelles raisons un pays aurait-il recours à des sanctions commerciales afin d'imposer ses normes à d'autres pays dont les circonstances, notamment l'environnement, les évaluations scientifiques, les priorités environnementales, la capacité de concilier des objectifs divergents et les valeurs sociales, entre autres, pourraient légitimement mener à une approche différente? Ce qui est approprié pour un pays ne convient pas nécessairement ou n'est pas forcément viable pour un autre pays. Il s'agit là d'un élément fondamental qui a fait consensus à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et qui a été reconnu par tous les pays participants aux discussions du GATT, sauf les États-Unis.

Dans le cas des mesures visant les MPT et des «droits compensateurs verts», les préoccupations relatives à la concurrence servent parfois de justification. Certains soutiennent que les industries des pays dont les normes environnementales sont plus élevées ou appliquées de façon plus rigoureuse sont défavorisés par rapport aux

industries des pays dont les normes sont moins strictes ou moins bien respectées, et que l'imposition de droits à l'importation est justifiée de manière à «équilibrer» les écarts résultants sur le plan des coûts de production. La nécessité d'internaliser les coûts est un autre argument lié, mais néanmoins distinct, qui est souvent invoqué.

La question de la compétitivité comporte un certain nombre d'aspects importants. D'abord, très peu d'éléments de données permettent d'affirmer que les coûts associés à des normes environnementales plus strictes (représentant en moyenne, selon les estimations, entre 1 et 2 p. 100 des coûts de production totaux dans la plupart des secteurs) sont suffisamment élevés, par rapport aux autres éléments de coûts, pour que l'on puisse les considérer comme le facteur ayant une incidence déterminante sur la compétitivité. Le GATT ne prévoit pas de rajustements pour d'autres types d'écarts de coûts entre les pays, par exemple dans le domaine de la main-d'oeuvre, des normes de santé et de sécurité et d'autres programmes sociaux, de l'énergie ou des régimes fiscaux, alors qu'il pourrait s'agir dans bien des cas, sinon tous, de facteurs plus significatifs que les normes environnementales. Par conséquent, pourquoi celles-ci devraient-elles être traitées de manière différente du point de vue de la concurrence? Quelles seraient les conséquences de l'établissement d'un précédent dans ce domaine (il faut noter en particulier les vues des États-Unis et de certains membres de l'UE au sujet de la nécessité d'un «rajustement» pour tenir compte des différences, entre autres, dans les normes du travail, les programmes sociaux, etc.)?

Et comment de telles mesures commerciales seraient-elles conçues et administrées? De quelle manière les normes, leur exécution, les méthodes de production et leurs répercussions environnementales et leurs coûts seraient-elles comparées, et par qui? Comment de telles mesures seraient-elles administrées à la frontière, surtout pour les MPT qu'il est souvent impossible de déceler dans le produit final? Ce problème a été reconnu par les parties au Protocole de Montréal, lors d'un récent examen de la disposition qui exige que l'on considère le recours à des restrictions des importations en fonction des MPT. Il a été conclu que, entre autres, il serait impossible d'administrer de telles mesures même si quelques pays seulement étaient visés. Les restrictions seraient encore plus difficiles à administrer si elles devaient être appliquées aux importations en provenance de nombreux pays.

Parallèlement, des sanctions imposées pour la non-application des normes auraient l'effet sur le plan environnemental de dissuader les pays de tenter d'élever progressivement leurs normes (qu'ils pourraient ne pas toujours être en mesure de faire respecter rigoureusement).

La réglementation de l'internalisation des coûts au moyen de règles commerciales suppose des difficultés similaires. En effet, le principal problème est qu'il faudrait tout d'abord qu'il y ait entente sur les coûts et sur les moyens de les intégrer de façon juste et équitable dans les prix des marchandises, ce qui devrait vraisemblablement être effectué secteur par secteur. Sans entente sur le calcul des coûts sous-jacents, il est difficile de voir de quelle manière on pourrait s'entendre, au sein du GATT/OMC, sur l'utilisation des règles commerciales comme mécanisme d'exécution. De plus, l'importance accordée aux normes actuelles est plutôt trompeuse. Si le principe de l'internalisation des coûts était appliqué équitablement dans le cadre de l'équation globale (p. ex., l'établissement des coûts d'utilisation de l'eau par le secteur agricole en Californie ou de la consommation d'énergie et des émissions dans le Nord, etc.), les pays qui pourraient autrement être favorables à cette approche seraient démasqués. Il y a lieu de se demander si les pays qui insistent sur la promotion de normes environnementales sont prêts à faire face à de telles questions.

Un deuxième problème important se pose au sujet de l'approche unilatérale : le refus unilatéral de l'accès à un marché ne peut avoir une quelconque efficacité que pour les grands pays, en fait sans doute exclusivement les États-Unis et les pays de l'UE. Si des mesures unilatérales étaient autorisées, la puissance économique pourrait servir plus souvent et plus facilement à dicter des politiques et des programmes environnementaux à d'autres pays. En outre, de telles mesures seraient conçues et mises en application en fonction de jugements unilatéraux sur les conditions existantes dans d'autres pays. Cette approche défavoriserait évidemment les petits pays tributaires des exportations, sur le plan non seulement de leurs intérêts commerciaux, mais aussi de leur capacité de déterminer leur politique intérieure et leurs priorités en matière d'environnement.

D'après tous ces facteurs, il semble évident que l'approche unilatérale n'est pas dans l'intérêt du Canada. Même s'il était possible, dans une certaine mesure, d'utiliser l'accès à notre marché pour faire pression sur certains petits pays, le Canada n'a pas un marché suffisamment grand pour employer cette tactique de manière cohérente ou utile. Le Canada n'est évidemment pas en mesure d'imposer des normes ou des programmes de conservation des ressources à ses principaux partenaires commerciaux, en particulier les États-Unis et l'UE.

Toutefois, nous pourrions facilement faire les frais d'une telle situation et courir le risque supplémentaire de nous exposer à des mesures protectionnistes dissimulées derrière des visées environnementales avouées. De toute évidence, il faut veiller à ce que les protectionnistes ne se prévalent pas des justifications environnementales.

Comme le signale Sir Leon Brittan, de la Commission européenne, il y a un grand danger que des intérêts protectionnistes se cachent sous les «apparences des visées environnementales à la mode». Par exemple, lorsque l'on sait que les États-Unis vont jusqu'au bout de la procédure normale des droits compensateurs pour tenter de restreindre les exportations canadiennes de bois d'oeuvre de résineux, il est facile d'imaginer ce qui pourrait se produire s'il était possible d'imposer unilatéralement des droits à la frontière afin d'apporter un «ajustement» en fonction de différences présumées dans les normes ou les programmes environnementaux. Comme nous l'avons signalé, il a été affirmé clairement, dans le contexte de l'ALENA, que le Canada ne souhaite pas être visé par des sanctions commerciales imposées par les États-Unis, même s'il est constaté que nos propres normes ne sont pas pleinement mises en application<sup>1</sup>. Cette position est encore plus justifiée dans le contexte du GATT, surtout que les propositions avancées visent à permettre l'imposition des normes d'un autre pays. Nous ne pouvons risquer que des modifications dans le cadre du GATT nous fassent perdre ce que nous avons préservé dans l'ALENA.

Bien sûr, il ne faut pas conclure des observations précédentes que des mesures unilatérales ne seront jamais employées. Les États-Unis et l'UE, entre autres, ont déjà pris de telles mesures et récidiveront certainement si la conjoncture, notamment politique, s'y prête. Le Canada sera toujours menacé, dans une certaine mesure. Il se pourrait même que, dans certains cas (p. ex., dans le secteur des pêcheries), le gouvernement du Canada fasse lui aussi l'objet de pressions le contraignant à prendre des mesures unilatérales. Toutefois, la question n'est pas de déterminer si des mesures unilatérales seront prises un jour, mais de savoir s'il faut, dans les règles du GATT/OMC, prévoir et donc favoriser une telle approche. En définitive, cette approche affaiblirait le système des échanges fondé sur les règles que nous avons mis tant d'efforts à mettre sur pied, au bénéfice de la loi de la jungle. Dans l'ensemble, ceci n'est manifestement pas dans l'intérêt du Canada, ni du point de vue du commerce, ni de celui de l'environnement.

Il a été généralement convenu, à l'échelle internationale (p. ex., à la CNUED, par l'OCDE et dans les discussions du GATT à ce jour) que les restrictions commerciales, même multilatérales, ne constituent pas la manière la plus indiquée ou la plus appropriée d'atteindre des objectifs environnementaux. Les mesures qui s'attaquent directement à la cause fondamentale du problème environnemental et les incitations qui permettent aux pays de coopérer, comme l'aide financière ou technique, sont plus

---

<sup>1</sup> Le Canada a accepté qu'une amende soit imposée dans de telles circonstances par les tribunaux nationaux.

efficaces et plus efficaces. Dans certains cas malgré tout, des mesures commerciales sont utilisées ou peuvent être proposées, pour compléter des mesures de contrôle de la production, de l'utilisation et de l'élimination de produits dangereux pour l'environnement, ou pour d'autres raisons.

Lorsque la mesure envisagée est le recours multilatéral au refus d'accès au marché, les problèmes qui se posent diffèrent quelque peu de ceux que nous avons énumérés ci-dessus pour l'approche unilatérale. D'abord, la question de la justification revêt une moins grande importance. S'il y a consensus international au sujet d'une norme ou d'un programme environnemental, il ne s'agit plus d'un pays ou d'un groupe de pays qui impose une solution à d'autres pays puisqu'une norme ou un programme commun auront été adoptés par la communauté internationale. Lorsqu'un programme a été bien élaboré, les problèmes exposés précédemment au sujet de l'application à l'étranger, des MPT, de la compétitivité et de l'arbitraire du processus administratif disparaissent ou s'atténuent de manière très sensible. En outre, les mesures prises par une majorité de pays agissant de concert seront plus efficaces que les actions isolées d'un pays ou d'un petit groupe de pays. Il ne fait aucun doute que l'approche multilatérale est la voie qu'il faut privilégier.

La principale question qui se pose porte ensuite sur ce que l'on peut faire si un pays ou quelques pays qui n'adhèrent pas au programme menacent d'entraver les efforts de la communauté internationale, inquiétude souvent exprimée par les ONG voués à la protection de l'environnement. Même s'il s'agissait d'un argument fondé, les problèmes ne sont peut-être pas aussi insurmontables qu'on le craint parfois. L'examen, même rapide, de la dynamique d'un programme multilatéral bien conçu négocié dans le cadre d'une EPE permet de placer la question dans son contexte.

Premièrement, s'il est décidé que des mesures commerciales seront utilisées entre pays participants dans le cadre d'un programme environnemental (ce qui pourrait être le cas pour le contrôle de marchandises ou de substances échangées à l'échelle internationale), il est très facile d'étendre ces mesures à des pays non adhérents d'une manière conforme aux règles du GATT (contrôle ou interdiction des importations ou des exportations de toutes origines sur la base d'un traitement national et de la NPF). Si la majorité des pays appliquaient les restrictions commerciales de cette manière, cela aurait pour effet de restreindre ou d'éliminer les marchés mondiaux pour les adhérents comme pour les non-adhérents. Autrement dit, si la plupart des pays qui produisent ou consomment une marchandise ou une substance échangée décidaient de contrôler leur production ou leur consommation ou d'y mettre fin, les

non-adhérents verraient disparaître des sources d'approvisionnement ou des marchés d'exportation importants<sup>2</sup>.

Pour que l'efficacité soit optimale, naturellement, il faudrait que, au sein de l'EIPE, les parties prennent des engagements clairement définis et pouvant être mis en application. La plupart des EIPE présentent des lacunes à cet égard. Les non-adhérents peuvent plus facilement poursuivre leurs activités nuisibles à l'environnement ou résister aux efforts de conservation en l'absence d'obligations clairement définies pour les parties ou de respect par celles-ci. De plus, la justification et l'utilité de l'imposition aux non-adhérents d'obligations qui ne sont pas respectées par les adhérents seraient douteuses<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cette dynamique, qui existait déjà dès l'entrée en vigueur du Protocole de Montréal, est l'une des clés du succès de celui-ci. Les pays de l'OCDE étant responsables de plus de 90 p. 100 de la production et de la consommation mondiales des substances chimiques en question et s'étant entendus sur un calendrier d'élimination de ces produits, il ne restait guère de débouchés pour les pays en développement. Les seules sources d'approvisionnement et les seuls marchés d'exportation importants disparaissant, les pays en développement ne pouvaient pas continuer à produire les produits chimiques contrôlés, sauf pour leur propre consommation. Dans ce cas, les mesures portant sur les échanges de ces produits chimiques ou des marchandises en contenant n'auraient eu aucun effet. Compte tenu de la conjoncture, les incitations positives de périodes d'élimination plus longues ainsi que l'accès à une aide financière et technique pour faciliter l'adaptation à l'évolution de la situation à l'échelle internationale ont probablement été plus efficaces que les sanctions commerciales pour inciter les pays n'ayant pas signé le Protocole à y adhérer. Sur le plan pratique, les sanctions auraient été superflues. L'objectif parfois avoué d'interdire les échanges avec les pays non signataires du Protocole afin d'éviter tout déplacement de la production semble également équivoque. Ce n'est pas le commerce lui-même des produits chimiques qui pourrait mener au déplacement de la production. Au contraire, l'interruption de l'approvisionnement aurait plus de chances de provoquer l'augmentation de la production ou son déplacement dans les pays qui ont décidé de continuer à utiliser les produits chimiques contrôlés. L'interdiction de transférer la technologie et l'équipement serait plus appropriée, mais le Protocole ne prévoit aucune exigence en ce sens. C'est le paragraphe 4(5) qui s'en approche le plus : «Chacune des Parties décourage l'exportation de techniques de production ou d'utilisation de substances réglementées vers tout État non Partie au présent Protocole».

<sup>3</sup> Il convient de souligner ici que les parties pourraient convenir d'appliquer entre elles des mesures non conformes aux règles du GATT, bien que dans un tel cas les mesures devraient être expliquées clairement et bien comprises. En cas de différend, les parties se prévaudraient de leurs droits en vertu du GATT. Dans les faits, toutefois, s'il y a un différend parce que la disposition de l'EIPE n'est pas claire ou qu'il n'y a pas d'accord sur la mise en oeuvre au niveau national, il faudrait conclure que l'EIPE présente des lacunes; il est peu probable que le GATT serait la tribune appropriée pour régler de tels problèmes (un groupe spécial du GATT ne s'engagerait pas à interpréter les dispositions d'un autre traité). Ceci met en évidence la nécessité de prévoir des dispositions de règlement des différends bien conçues s'appliquant aux parties à l'EIPE. On trouvera une analyse plus approfondie de ces questions dans l'ouvrage de Keith H. Christie, «Mesures de conformité et règlement des différends dans

Toutefois, lorsqu'une EIPE répond à ces critères fondamentaux, il existe une grande marge de manoeuvre pour utiliser, de manière non discriminatoire et conforme aux règles du GATT, des mesures commerciales visant à faire appliquer un programme environnemental par une minorité de non-adhérents. En fait, il semble ressortir jusqu'à présent des discussions du GATT que deux types seulement de mesures commerciales, qui ont été utilisées ou dont l'utilisation a été proposée, sont incompatibles avec les règles du GATT : les restrictions sur les produits provenant de non-adhérents motivées par des préoccupations environnementales ayant rapport aux MPT plutôt qu'aux produits eux-mêmes et les restrictions commerciales discriminatoires à l'endroit des non-adhérents qui visent à les obliger à accepter un programme environnemental. Les discussions qui se poursuivent pourraient dégager d'autres mesures non conformes aux règles du GATT, mais jusqu'à présent, il n'y en a que deux.

Le recours à des mesures relatives aux MPT pourrait être proposé si la poursuite des activités d'un petit nombre de non-adhérents est susceptible de compromettre les efforts déployés par le reste de la communauté internationale pour remédier à un problème environnemental mondial. Des sanctions commerciales pourraient également être proposées dans de tels cas, en particulier si des restrictions commerciales dans le cadre du traitement national et de la NPF n'étaient pas un moyen efficace de modifier le comportement inacceptable d'un non-adhérent. Par exemple, des restrictions sur les produits nuisibles à l'environnement ne peuvent permettre d'étendre les mesures de contrôle aux non-adhérents que s'ils font effectivement le commerce de ces produits. Lorsque la production est uniquement destinée à la consommation intérieure, les restrictions ou sanctions commerciales, destinées à obliger les non-adhérents à adhérer à l'EIPE, ne peuvent s'appliquer qu'à d'autres produits.

Les principales questions qui se posent au sujet des mesures relatives aux MPT et des sanctions commerciales consistent à savoir si elles sont nécessaires, susceptibles d'être efficaces et justifiées. On ne peut juger de la nécessité et de l'efficacité que de façon individuelle, en fonction des circonstances existantes. Il en va de même pour la justification. Dans les scénarios décrits ci-dessus, cependant, il pourrait être soutenu que l'existence d'un consensus international justifierait le recours par la communauté internationale à des mesures relatives aux MPT et à des sanctions commerciales contre les pays dissidents. Il s'agit alors de déterminer comment

---

les accords environnementaux internationaux (AEI) : Deux poids, deux mesures», ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, document du Groupe des politiques n° 93/15 (décembre 1993).

procéder pour définir ce qu'est un consensus international. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet.

Avant de poursuivre, cependant, il serait utile de signaler certains aspects des situations susceptibles de se présenter, afin de garder l'exposé dans son contexte. En particulier, un mot sur ce que l'on appelle les «abstentionnistes» s'impose. Cette expression, bien qu'utilisée fréquemment, n'a jamais été définie avec précision.

Il est peut-être plus facile de commencer par préciser ce que cette expression ne signifie pas en règle générale. Elle ne s'applique vraisemblablement pas aux pays qui, pour des raisons objectives, n'acceptent pas les motifs scientifiques et l'évaluation des risques qui sous-tendent une entente environnementale, ni ses objectifs ou ses dispositions. L'une des raisons de la complexité des problèmes liés à l'environnement tient au fait que la science progresse parfois lentement et n'offre pas toujours de solution définitive, ce qui peut donner lieu à des divergences d'opinion légitimes quant à l'ampleur et aux répercussions possibles du problème et à la manière la plus équitable et la plus efficace d'y remédier.

De même, nous ne devons pas qualifier d'abstentionnistes les pays ayant des priorités environnementales différentes, s'ils ont choisi de concentrer leurs ressources sur d'autres secteurs de la protection de l'environnement, ou s'ils ont été contraints de le faire par des moyens limités. Chaque pays doit choisir les moyens de mieux protéger l'environnement et les choix de tous les pays ne sont pas forcément identiques. Certains États peuvent tenter de persuader d'autres pays d'accepter leurs propres priorités et même leur offrir une aide à cette fin. Toutefois, nous devons prendre garde de ne pas condamner, à titre d'abstentionnistes, des pays qui ont différents problèmes environnementaux graves qu'ils considèrent plus urgents ou qui sont tout simplement incapables d'assumer les coûts de l'adaptation ou de l'exécution.

Mais alors, qu'entend-on réellement par «abstentionniste»? Les États-Unis ont avancé, au début des discussions du GATT, que les abstentionnistes sont les pays qui refusent d'assumer les obligations d'une entente de protection de l'environnement, pour éviter les coûts qu'ils pourraient devoir supporter, et qui tirent néanmoins profit des améliorations environnementales réalisées par d'autres. Il est supposé dans cette définition que les non-participants obtiennent un avantage commercial et concurrentiel au détriment d'autres pays. Or, qui porterait un jugement sur les motivations des pays réticents à participer, et de quelle manière? Comment déterminerait-on que des intérêts économiques et commerciaux sont en jeu lorsque d'autres raisons ont été invoquées pour la non-participation?

Et que dire des circonstances dans lesquelles les préoccupations économiques d'un pays, développé ou en développement, constituent une entrave pratique ou politique qui empêche ce pays d'appliquer un programme environnemental de manière plus énergique? Aucun gouvernement n'est à l'abri de ces difficultés. Par exemple, les États-Unis eux-mêmes (le principal partisan du recours aux restrictions commerciales pour obliger d'autres pays à accepter les normes, les ententes ou les programmes de protection de l'environnement qu'ils privilégient) se sont activement opposés à l'établissement d'objectifs sérieux de réduction des gaz à effet de serre en vertu de la Convention sur le changement climatique, pour des raisons économiques avouées. Les États-Unis ont également refusé, au départ, de signer la Convention sur la biodiversité et ont maintenant ajouté leurs propres réserves attestant leur intention de protéger rigoureusement les droits de propriété intellectuelle de leur industrie. L'ancien directeur de l'Environmental Protection Agency des États-Unis, James Reilly, a déclaré publiquement que les États-Unis n'accepteraient aucune entente de protection de l'environnement qui aurait des effets défavorables sur l'économie du pays. Dans des domaines où les États-Unis se distingueraient de la communauté internationale ou où ils seraient le pays portant la plus grande responsabilité pour le ralentissement du progrès, seraient-ils prêts à être soumis à des restrictions commerciales visant à les contraindre à accepter les programmes préconisés par d'autres pays?

Peut-être l'expression «abstentionniste» ne convient-elle pas lorsqu'il s'agit de l'application d'ententes de protection de l'environnement. Il semble plus approprié de parler de non-adhérents dont les actions pourraient miner les efforts déployés par les adhérents pour remédier à un problème mondial, et de réfléchir aux mesures qui pourraient être prises dans de telles circonstances. Comme nous l'avons déjà dit, il y aurait lieu d'envisager d'abord une série de mesures positives, dont l'aide financière et technologique. Dans certains cas, surtout si d'autres solutions ont échoué, la communauté internationale pourrait également décider de recourir à des restrictions ou à des sanctions commerciales pour forcer le pays dissident à se joindre à elle. Toutefois, il semble peu probable que cela se produise fréquemment. Il est incontestable qu'une telle situation serait délicate et difficile à régler. En dernière analyse, la discussion revient inmanquablement au problème essentiel concernant la manière de déterminer s'il y a bien un consensus international pouvant justifier le recours à des mesures punitives à l'encontre de non-adhérents. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet.

## **b) Accès des ONG au GATT**

Le programme des ONG voués à la protection de l'environnement comporte un autre élément important. Ils cherchent à obtenir des changements institutionnels qui leur permettraient de participer directement aux consultations, aux négociations et au processus de règlement des différends du GATT/OMC. Ces changements proposés ont été considérés lors des négociations de l'Uruguay Round. Dans le cadre du règlement des différends, une disposition plus claire a été adoptée concernant la divulgation de versions non confidentielles des plaintes soumises aux groupes spéciaux et la possibilité que les groupes spéciaux demandent à des experts de leur fournir des renseignements. Par contre, les demandes visant la participation directe d'ONG n'ont pas été retenues et il faut s'attendre à ce que les ONG continuent d'insister. Les ONG estiment qu'il faut tenir compte des questions environnementales et que celles-ci doivent, de manière générale, avoir préséance sur les questions commerciales dans l'élaboration et la mise en application des règles commerciales.

L'inquiétude de certains groupes de protection de l'environnement tient notamment au fait qu'ils sont d'avis que le GATT est une organisation fermée dont il est difficile de connaître le fonctionnement ou la manière d'aborder les questions. Dans le passé, le GATT n'a guère suscité d'attention, sauf auprès des industries dont les intérêts étaient directement touchés, par exemple, par les négociations sur les droits de douane ou autres mesures qui définissent les modalités d'accès aux marchés (il importe de souligner que même les groupes qui ont un intérêt de longue date ne bénéficient pas d'un accès direct; ils doivent faire valoir leurs préoccupations au niveau national). Par conséquent, le GATT n'est pas habitué aux demandes de participation directe soumises pas des groupes d'intérêt privés. En outre, il existe des contraintes réelles au degré de participation possible des ONG, la moindre n'étant pas que seuls les gouvernements ont la responsabilité et l'obligation de rendre compte des négociations dans l'ensemble de leurs intérêts nationaux. Nous abordons plus loin, de manière plus approfondie, d'autres questions importantes liées au mandat.

En dépit de certaines restrictions évidentes, il est néanmoins nécessaire de dissiper l'impression que le GATT est une organisation fermée, d'une manière tenant compte des rôles et des responsabilités propres aux gouvernements, aux ONG et au GATT/OMC lui-même. Il est dans l'intérêt de tous d'assurer un bon échange d'information et une plus grande transparence à l'égard, entre autres, du fonctionnement du système, des règles en vigueur et des liens appropriés avec les autres secteurs d'activité. En outre, il importera de réunir toutes les parties intéressées, dont les groupes d'entreprises et de travailleurs, les ONG voués au

développement et divers organismes de l'ONU. Ceci permettrait à toutes les parties intéressées d'échanger directement leurs vues.

Divers mécanismes de consultation seraient envisageables. Par exemple, le Secrétariat du GATT a déjà, à plusieurs reprises, rencontré des ONG et des groupes d'entreprises et organisera des symposiums à plus grande échelle afin de réunir un plus large éventail de groupes d'intérêt divers. Ce type de réunion pourrait avoir lieu périodiquement. Il faudrait veiller à axer le processus sur les questions compatibles avec le rôle et le mandat du GATT et à faire en sorte qu'il soit ouvert à tous les participants intéressés.

Cependant, les demandes de participation directe des ONG voués à la protection de l'environnement aux consultations, aux négociations et au processus de règlement des différends du GATT/OMC soulèvent des questions fondamentales quant au rôle, au mandat et au fonctionnement de l'organisation commerciale. Il règne une grande confusion et de nombreuses contradictions à cet égard dans le débat sur le commerce et l'environnement. D'une part, les groupes de protection de l'environnement croient fermement que le GATT ne devrait pas porter de jugements sur les politiques et les priorités environnementales de pays membres, ni intervenir à cet égard. Ce point de vue est tout à fait légitime et plusieurs gouvernements l'ont appuyé au cours des discussions du GATT. Parallèlement, toutefois, si les ONG recherchent la participation directe, c'est en fait qu'ils souhaiteraient invoquer des arguments de politique environnementale dans ce qui serait un processus d'évaluation des considérations environnementales et des considérations commerciales dans les négociations et le règlement des différends du GATT. Il s'agit là de ce qui aurait dû se produire, selon certains ONG, dans le cadre des délibérations des groupes spéciaux sur les mesures américaines visant le thon et les dauphins, cas qui a effectivement été à l'origine des changements institutionnels proposés. Les ONG sont d'avis qu'ils auraient dû avoir la possibilité de participer directement aux travaux des groupes spéciaux afin de présenter l'argument selon lequel la protection des dauphins aurait dû l'emporter sur les droits du Mexique et d'autres pays en vertu du GATT.

Malheureusement, cette approche obligerait en fait un groupe spécial et, de manière plus générale, le GATT/OMC, à porter des jugements sur la valeur relative des politiques et des pratiques environnementales des membres. À moins que l'on adopte la formule «carte blanche», auquel cas tout objectif environnemental avoué aurait automatiquement préséance sur les droits en vertu du GATT (ce qui est peut-être ce que certains ONG souhaitent, mais qui créerait manifestement la possibilité d'abus et serait donc inacceptable), il pourrait arriver, dans certains cas, qu'un groupe spécial conclue que l'objectif environnemental en question ne doit pas avoir préséance sur les

droits en vertu du GATT. Ou encore, il se pourrait qu'un groupe spécial ait à arbitrer entre les politiques environnementales de deux ou plusieurs États. Une telle situation irait à l'encontre de l'autre opinion émise par les ONG selon laquelle le GATT ne doit pas porter un jugement sur les politiques ou les priorités environnementales d'un pays, ni intervenir à cet égard.

Les partisans de cette approche devront admettre qu'ils ne peuvent tout avoir. Le GATT/OMC n'est pas un organisme environnemental et n'a ni le mandat ni la compétence pour juger des politiques environnementales ou en établir. Par conséquent, il ne devrait pas servir de tribune pour les débats sur les questions de politique environnementale.

Il faut tenir compte d'un autre facteur : la participation directe des ONG voués à la protection de l'environnement ouvrirait la porte à la participation de nombreux autres groupes de pression : groupes d'entreprises, syndicats, ONG de développement ou groupes de consommateurs, par exemple. Cela aurait pour conséquence pratique la création d'un système à deux niveaux : un processus permettant la participation de divers groupes non gouvernementaux et un second processus privé pour les négociations proprement dites entre gouvernements ou pour les délibérations des groupes spéciaux. La nature fondamentale du système ne changerait pas; il deviendrait tout simplement moins efficient et prendrait nettement plus de temps.

C'est par les mécanismes prévus au niveau national, pour la préparation des positions gouvernementales<sup>4</sup> que doit avoir lieu la consultation des groupes d'intérêt. Les responsables et, dans la plupart des cas, les représentants démocratiquement élus de tous les intérêts nationaux sont les gouvernements et non un groupe donné d'intervenants non gouvernementaux.

Il faut donc parvenir à un équilibre : il doit y avoir un dialogue plus ouvert et un meilleur échange d'information, mais il ne saurait être question d'une participation directe aux consultations, aux négociations et au processus de règlement des différends du GATT/OMC, pour des raisons tenant à la fois au mandat et au processus. Cette approche est comparable au fonctionnement d'autres organismes, dont l'OCDE et l'ONU.

---

<sup>4</sup> Au Canada, les CCCE/GCSCE constituent le cadre des consultations de ce type. Le nouveau groupe de travail sur le commerce et l'environnement du Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) sera un élément fondamental du processus de consultation national.

- **Programmes commerciaux**

La partie précédente expose les programmes environnementaux qui ont été à l'origine et sont, jusqu'à présent, au coeur du débat sur le commerce et l'environnement. Bien qu'il ait été moins actif, jusqu'à maintenant, que les ONG voués à la protection de l'environnement, le milieu des affaires de nombreux pays, développés et en développement, s'inquiète de plus en plus des conséquences négatives, sur le commerce, des mesures environnementales adoptées au niveau national, comme celles que nous avons mentionnées plus haut pour les exigences en matière d'emballage écologique et d'élimination des déchets, d'étiquetage écologique, d'éco-taxes et d'autres types d'instruments économiques. Il faut s'attendre à des propositions visant à resserrer les règles du GATT à cet égard.

Deux aspects fondamentaux ont retenu l'attention jusqu'à présent, même si de nouvelles dimensions pourraient être mises en relief à mesure que progressent les travaux dans ce domaine. Prenons d'abord l'exemple des objectifs environnementaux sous-tendant une mesure qui, bien qu'ils soient légitimes et très semblables, sont envisagés de façons très différentes dans les divers pays. Dans ces conditions, les exportateurs doivent adapter leurs produits à des exigences divergentes de plus en plus variées pour continuer d'avoir accès aux marchés étrangers. Certes, en règle générale, les autorités nationales tiennent compte davantage de la situation et des besoins des fabricants nationaux que de ceux des concurrents étrangers, ce qui introduit un préjugé défavorable aux importations dans la plupart des systèmes. Ainsi, il est possible que les exportateurs aient à supporter un fardeau que l'on peut qualifier d'injustifiable et que la coopération et la coordination internationales auraient pu permettre d'éviter. Ici encore, il faut veiller à éviter les abus protectionnistes. Tout recours à des restrictions commerciales à des fins environnementales peut donner lieu à de grands problèmes qui sont peut-être particulièrement susceptibles de surgir lorsqu'il s'agit de mesures nationales de cette nature. Il faudra se pencher sur l'élaboration de normes et de programmes internationaux ou de mécanismes réciproques dans les cadres appropriés (p. ex., l'Organisation internationale de normalisation (ISO), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) ou des consultations bilatérales ou multilatérales) et sur l'inclusion de règles connexes par le GATT/OMC.

Deuxièmement, dans certaines circonstances, les motifs environnementaux de l'imposition de certaines exigences aux produits importés est discutable. Par exemple, les exigences relatives aux MPT axées sur un objectif environnemental purement local devraient-elles s'appliquer également aux produits importés de pays où cet objectif n'est pas pertinent, ou lorsqu'il n'est pas justifié pour le pays importateur d'imposer

une norme? Le problème s'est déjà posé au Canada lors de l'application aux exportations canadiennes d'exigences américaines concernant la teneur en matières recyclées de produits du papier et de l'imposition par l'UE de divers critères concernant l'étiquetage écologique et les taxes environnementales. Les risques que des situations semblables se présentent sont élevés. Il serait utile d'entreprendre des études plus détaillées dans les domaines dans lesquels les exportations canadiennes pourraient être particulièrement vulnérables à des mesures de ce type, surtout de la part des États-Unis et de l'UE. Parallèlement, il faudra obtenir des renseignements détaillés sur ce qui se fait au Canada, notamment dans les provinces et dans les industries.

Toutes les mesures décrites précédemment supposent l'examen de la nécessité de fournir des justifications environnementales incontestables de l'application d'exigences nationales aux importations, des questions liées aux MPT et à l'application à l'étranger, ainsi que de la pertinence du principe du traitement national.

Une autre question importante est au coeur des travaux du GATT. Il s'agit de déterminer si les dispositions en matière de signification et de consultation liées à ces mesures sont adéquates, autrement dit s'il y a transparence. Il est généralement admis que le respect des exigences existantes posent des difficultés et que les dispositions visant certains types de mesures manquent de transparence. Il faudra déceler ces lacunes, puis définir les changements à apporter pour les éliminer et accroître le respect des dispositions.

### 2.3 Questions négociables

Une étape critique de l'élaboration de la position du Canada sur toutes les questions et propositions décrites consiste à déterminer si elles sont négociables, c'est-à-dire à établir non seulement la possibilité qu'elles se concrétisent, mais aussi la manière dont elles s'inscrivent dans les questions de politique étrangère d'une plus grande portée. Bien que le processus du GATT soit encore au stade de l'analyse et qu'il n'y ait pas encore entente sur le passage à l'étape normative ni sur le moment de l'entreprendre, il est déjà possible de dégager certains facteurs fondamentaux permettant de déterminer la possibilité de négocier. En particulier, l'approche générale et le programme des pays en développement sont déjà très clairs (bien que les pays en développement les plus actifs et les plus en vue dans le processus jusqu'à présent aient été l'Inde, le Brésil, le Mexique et les pays de l'ANASE, leurs points de vue semblent assez représentatifs de ceux des autres pays en développement ainsi que de ceux des pays en transition). Il faudra tenir compte des préoccupations et des

objectifs des membres de ce groupe, avant que toute négociation, demandée par certains pays en développement, ne puisse être entreprise.

À de nombreux égards, les préoccupations et les objectifs des pays en développement et des petits pays développés sont identiques. Pour ce qui est des programmes environnementaux exposés ci-dessus ainsi que de l'inquiétude croissante concernant les répercussions, sur les exportations, de divers types de mesures environnementales au niveau national, les préoccupations traduisent non pas des différences dans l'axe Nord-Sud, mais plutôt la divergence d'intérêts entre grands et petits pays. En outre, certaines questions intéressent exclusivement les pays en développement, par exemple, le transfert de technologie, l'accès spécial aux marchés et le besoin de transferts financiers. Comme nous le verrons, bon nombre des intérêts des pays en développement seront difficiles à satisfaire, ce qui limitera par conséquent ce que certains pays développés peuvent espérer obtenir.

- **Pays en développement**

D'abord et avant tout, les pays en développement, comme de nombreux pays développés, soupçonnent fortement l'existence de visées protectionnistes à peine dissimulées derrière les propositions d'assouplissement des règles du GATT à des fins environnementales avouées. Parallèlement, ils sont alarmés et offensés par les propositions des environmentalistes visant le recours à des restrictions ou à des sanctions commerciales pour obliger des pays à accepter des normes et des programmes environnementaux. Ils savent très bien qu'ils seraient les cibles les plus vulnérables de ces sanctions et rejettent l'imposition de celles-ci pour des raisons tant commerciales qu'environnementales. Ils affirment que les sanctions commerciales nuiraient en fait à leur capacité de s'attaquer aux problèmes environnementaux par la perturbation du développement économique dont ils ont besoin pour avoir les moyens de mieux protéger l'environnement. En outre, ils considèrent l'intérêt pour le recours à des restrictions commerciales comme une preuve supplémentaire du manque de volonté des pays développés de prendre des mesures positives pouvant aider les pays en développement à respecter les priorités environnementales des pays du Nord. Les pays en développement ont l'impression que, au lieu de leur offrir des carottes, on leur demande de fournir les bâtons aux pays développés, dans le cadre du GATT.

Nous devons admettre que ces préoccupations des pays en développement sont valables et qu'il est peu probable qu'elles changent. En définitive, toute proposition ou formule qui pourrait rendre admissible dans le cadre du GATT le recours à des restrictions et à des sanctions commerciales par les pays économiquement forts contre les pays économiquement faibles ou qui ouvrirait la voie à de nouvelles mesures

à caractère protectionniste sera fondamentalement non négociable. Il en va de même pour le recours unilatéral à de telles mesures, dont celles que nous avons décrites plus haut concernant les MPT et les «droits compensateurs verts», ainsi que pour les EIFE qui prévoient des sanctions en vue de contraindre des pays à y adhérer ou l'imposition de restrictions fondées sur les MPT, mais qui ne respectent pas un seuil substantiel d'adhésion ou d'appui multilatéral.

Cela étant dit, il est possible que des pays en développement soient prêts à envisager des manières d'établir plus clairement que les règles du GATT ne doivent pas empêcher le recours, dans le cadre des EIFE, à des mesures qui sont le véritable reflet de la volonté de la communauté internationale. Le critère, servant à déterminer qu'une entente fait l'objet d'un consentement général, n'est évidemment pas que la totalité des pays pouvant être touchés soient d'accord. Toutefois, pour être négociable, une formule d'application des EIFE ne doit pas être défavorable aux pays en développement (comme le sont plusieurs des formules proposées jusqu'à présent). Le Canada serait également bien avisé de rechercher l'accord d'une grande majorité.

De plus, les pays développés devront faire face aux visées des pays en développement. Or, cet aspect n'a reçu que peu d'attention jusqu'à présent, mais il prendra de plus en plus d'importance au cours du processus donnant suite à l'Uruguay Round. L'un des principaux objectifs des pays en développement sera l'amélioration des règles sur le recours à des mesures environnementales comme l'étiquetage et l'emballage écologiques dont il a été question précédemment. Dans les discussions du GATT, un fort consensus s'est dégagé au sujet de l'existence de problèmes dans ce domaine, problèmes auxquels il est essentiel de s'attaquer. En effet, bien qu'il s'agisse d'un élément important des programmes des pays en développement, cette préoccupation ne leur est absolument pas exclusive. Les préoccupations du Canada sont très similaires dans ce domaine, entre autres. On peut s'attendre à des propositions préconisant la réglementation étroite de telles mesures, mais il reste à déterminer jusqu'où seront prêts à aller les États-Unis et l'UE, en particulier, qui feront vraisemblablement face à la résistance de leurs propres ONG voués à la protection de l'environnement.

Les pays en développement insisteront aussi sur la résolution du très vieux problème du commerce des marchandises interdites sur les marchés intérieurs. Un groupe de travail du GATT a dans le passé préparé une décision proposant l'application du principe de consentement éclairé préalable pour les exportations de marchandises interdites sur les marchés intérieurs de sorte que les États, en particulier les pays en développement, aient la possibilité de contrôler ou de refuser les livraisons proposées de telles marchandises. Ce qui est en cause ici c'est l'utilisation des pays

en développement comme «dépotoirs» pour les produits dangereux dont la vente est interdite dans le pays développé d'origine<sup>5</sup>. Toutefois, les États-Unis ont refusé de consentir à cette décision en raison de l'opposition d'industries américaines qui craignaient de perdre les marchés d'exportation des pays en développement. Si les États-Unis continuent d'entraver la résolution de cette question, leur résistance constituera non seulement un obstacle à la participation des pays en développement, mais aussi, pour les pays en développement, un exemple de l'hypocrisie dans le débat sur le commerce et l'environnement (à savoir que les pays développés préconisent le recours à des restrictions commerciales pour faire atteindre leurs objectifs environnementaux, sauf lorsque leurs propres intérêts économiques sont en jeu).

Enfin, les pays en développement se serviront des négociations du GATT pour exiger des mesures supplémentaires leur permettant d'atteindre leurs objectifs de développement économique grâce à un meilleur accès aux marchés et à des transferts de technologie. Il sera question de la protection des droits de la propriété intellectuelle de la nouvelle entente ACDPI (p. ex., les pays en développement pourraient chercher des interprétations convenues de l'entente ACDPI afin d'assurer le transfert obligatoire sous licence des technologies qui permettraient d'atteindre l'objectif d'un développement en harmonie avec l'environnement; ils pourraient aussi faire valoir leurs préoccupations au sujet de la propriété et des avantages des ressources biologiques). Étant donné que les discussions s'insérant dans le programme de travail consécutif à l'Uruguay Round porteront notamment sur le développement et le transfert de technologies, les pays développés devront agir. Cependant, les mesures proposées à cet égard, s'il y en a, seront peu nombreuses. Après les longues et difficiles négociations de l'Uruguay Round, il est peu probable que les pays soient disposés à accorder de nouvelles concessions sur l'accès aux marchés ou à affaiblir la protection sur laquelle ils viennent de s'entendre dans l'entente ACDPI (où les États-Unis et l'UE étaient les principaux demandeurs). Comme nous l'avons déjà dit, les pays n'étant pas disposés à agir sur ces questions, certains pays développés auront d'autant plus de difficulté à atteindre leurs objectifs.

- États-Unis et Union européenne (UE)

Pour ce qui est des autres principaux intervenants, tant les États-Unis que l'UE ont jusqu'à présent été motivés par le souci de satisfaire à leurs groupes de pression environnementaux. Les États-Unis semblent avoir les objectifs les plus ambitieux, en

---

<sup>5</sup> À l'exception des marchandises visées par une décision récente des parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

dépité de certains conflits au sein du gouvernement et du fait qu'aucune position claire n'a été définie. Néanmoins, le principal but des États-Unis semble être de rendre admissibles les restrictions commerciales qu'ils veulent imposer afin d'étendre leurs normes à d'autres pays, de façon tant unilatérale que multilatérale. Les États-Unis sont le seul pays à préconiser le recours unilatéral et devront un jour se rendre à l'évidence. Pour le moment, ils semblent envisager toutes les possibilités.

Lorsque les États-Unis seront contraints de renoncer à obtenir l'autorisation d'imposer des restrictions commerciales unilatérales semblables à celles qu'ils ont prises dans l'affaire du thon et des dauphins, ils poursuivront probablement leurs tentations unilatérales sous le couvert de visées multilatérales. Ils pourraient par exemple demander le pouvoir de prendre des mesures (de manière unilatérale) ayant rapport à une EIFE ou même à une résolution de l'ONU, même si cette entente ou cette résolution ne définissent ou ne prévoient pas des mesures convenues en ce sens. Il faudra faire preuve de vigilance pour éviter que des mesures unilatérales ne soient imposées sous le couvert de mesures multilatérales.

Le principal objectif de l'UE jusqu'à présent a été de tenter d'obtenir une exemption - que l'on peut qualifier de «carte blanche» - des règles du GATT pour les EIFE, dont les «ententes régionales», et de tenter de faire accepter l'utilisation de mesures fondées sur les MPT dans le cadre de telles EIFE (nous abordons plus loin, dans la partie portant sur les mesures possibles visant les EIFE, la proposition de l'UE). L'UE a exprimé son opposition aux mesures unilatérales et au recours à des sanctions commerciales pour contraindre des pays à adhérer à des EIFE, mais elle est en faveur des sanctions commerciales prévues dans le Protocole de Montréal et cite souvent cette entente en exemple de celles qu'elle veut soustraire aux règles du GATT. L'UE s'oppose également au principe des «droits compensateurs verts». Comme l'UE cherche à modifier les règles du GATT pour tenir compte des ententes régionales et des EIFE mal définies, il faudra surveiller les efforts qu'elle déploiera pour rendre possible l'utilisation de restrictions à l'importation en vue de l'application à l'étranger des normes visant les MPT dont ont convenus les États membres de l'UE et peut-être certains pays voisins. Des hauts fonctionnaires de la Commission européenne ont déclaré publiquement que ce n'est pas leur intention, mais il y existe des contradictions dans certains cas précis ainsi que des divergences d'opinion apparentes entre les États membres. (Récemment, par exemple, durant la renégociation de l'Accord international sur les bois tropicaux, certains États membres, au départ appuyés par la Commission, ont tenté sans succès d'invoquer l'Accord pour justifier des restrictions commerciales basées sur les MPT et imposées de façon multilatérale, autrement dit par l'UE.)

La position de l'UE, en ce qui concerne les sanctions et les autres questions, n'est donc pas tout à fait claire et elle pourrait évoluer. Les pressions exercées par les ONG voués à la protection de l'environnement s'accroissent et les États-Unis collaboreront avec l'UE à l'établissement d'une approche commune. Les États-Unis comme l'UE ont montré qu'ils étaient capables d'utiliser la force politique contre d'autres pays lorsqu'ils y sont poussés par des groupes de pression intérieurs. S'ils unissent leurs efforts, ils seront en mesure d'exercer des pressions considérables.

## 2.4 Résumé

Comme le laisse entendre cet aperçu, les aspects suivants représentent un terrain d'entente possible entre les pays développés et les pays en développement : possibilité de recourir à des mesures commerciales par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT dans des EICE représentant un consensus international (s'il est possible de trouver une formule appropriée); amélioration des règles visant l'utilisation au niveau national des mesures environnementales liées au commerce et de la transparence de ces règles; résolution de la question des marchandises interdites sur les marchés intérieurs. Si le processus pouvait être axé sur ces aspects, nous pourrions être en mesure de passer à la phase normative qui tiendrait compte des intérêts de toutes les parties. Si certaines parties insistent pour faire valoir des changements visant à autoriser des mesures unilatérales ou applicables à l'étranger, dont celles qui sont fondées sur les MPT et les «droits compensateurs verts», ainsi que le recours à des sanctions dans des EICE sans qu'il y ait consensus international, il faut s'attendre à une impasse de longue durée.

## 3. Objectifs possibles pour le Canada

Dans l'ensemble, il est dans l'intérêt du Canada de faire progresser le processus afin de réagir de manière utile aux justes préoccupations des groupes environnementaux et d'autres groupes, de dissiper rapidement les fausses perceptions du rapport entre le GATT et l'environnement qui sont une source constante de conflits inutiles et, enfin, de réagir aux inquiétudes de plus en plus justifiées des exportateurs canadiens dont les positions sur les marchés étrangers sont menacées. Étant donné que les propositions les moins négociables ne sont pas dans l'intérêt du Canada de toute manière, il faudrait envisager de concentrer les discussions sur les questions d'intérêt commun énumérées plus haut, en insistant plus particulièrement sur l'adaptation des règles pour permettre l'approche multilatérale et sur l'amélioration de la coopération et des règles concernant le recours au niveau national à des mesures concernant l'environnement et liées au commerce.

Dans ce contexte, voici des objectifs qui pourraient être appropriés.

- Favoriser un dialogue plus ouvert et un plus grand échange d'information sur les règles commerciales et sur le lien entre le GATT/OMC et les autres secteurs d'activité par la mise en place de mécanismes de consultation comme des symposiums périodiques.
- ▶ Il faut dissiper l'impression que le GATT est une organisation fermée, d'une manière tenant compte des rôles et des responsabilités propres aux gouvernements, aux ONG et au GATT/OMC lui-même. Il doit y avoir un dialogue plus ouvert et un meilleur échange d'information, mais à mon avis, il ne saurait être question d'une participation directe aux consultations, aux négociations et aux processus de règlement des différends du GATT/OMC, pour des raisons tenant à la fois au mandat et au processus.
- Préciser dans quelle mesure les règles du GATT permettent le recours à des mesures commerciales à des fins environnementales.
- ▶ Il faut corriger la perception inexacte, dans certains milieux, selon laquelle le GATT constitue un obstacle important à l'adoption de politiques et de programmes environnementaux nationaux et internationaux légitimes. Par ailleurs, il faut tenter dans la mesure du possible de répondre à des justes questions sur l'interprétation des règles (sans oublier que seul un groupe spécial a le pouvoir de juger de la conformité aux règles dans un cas particulier).
- ▶ De plus, il faut éclaircir le rôle que le GATT peut et devrait jouer à l'égard des questions environnementales. Il faut mieux expliquer les limites appropriées du mandat du GATT, notamment en ce qui concerne la manière dont il serait tenu compte d'une norme ou d'un programme environnemental dans le règlement d'un litige concernant une mesure commerciale prise relativement à ce programme ou à cette norme (sans porter de jugement sur la valeur du programme environnemental qui doit être accepté tel quel et en mettant l'accent sur la manière dont la mesure commerciale y est liée).
- Prôner l'analyse des mesures commerciales proposées à des fins environnementales qui ne relèveraient pas du GATT/OMC, en insistant sur la nécessité et l'efficacité du recours à de telles mesures.

- ▶ Il s'agit là de l'approche adoptée jusqu'à présent par le Canada et la plupart des autres participants au processus. Il faut bien préciser les changements proposés aux règles du GATT/OMC en prévision de la négociation d'une formule de changement appropriée. De même, il sera important d'avoir des motifs de ne pas agir dans le cas des propositions non souhaitables ou non négociables.
- Aider à définir les arguments contre les changements aux règles du GATT qui visent à permettre le recours à des restrictions commerciales unilatérales conçues pour faire appliquer des normes environnementales ou pour obliger d'autres pays à adopter ces normes.
- ▶ Il s'agit notamment de l'utilisation unilatérale de mesures fondées sur les MPT et de l'application de «droits compensateurs verts». Les mesures qui cherchent à imposer les normes d'un pays à d'autres pays sont injustifiables et irréalisables sur le plan administratif et contraires à l'intérêt commercial ou environnemental du Canada.
- Dans le cas de la possibilité d'un recours multilatéral à des mesures commerciales incompatible avec les règles du GATT, veiller à ce que ces règles n'empêchent pas la communauté internationale d'inclure de telles mesures dans une EIDE ayant l'assentiment de nombreux pays.
- ▶ Il s'agit de modifier les règles de manière à prévoir des EIDE qui représentent un consensus international et respectent le critère fondamental qu'est la définition précise des obligations en question, des mesures commerciales prévues et du système de règlement des différends devant assurer l'exécution. Les propositions visant à soustraire à l'application des règles du GATT les mesures commerciales qui n'y sont pas conformes, à savoir les restrictions ou sanctions discriminatoires contre des non-adhérents ou les mesures fondées sur les MPT, que peuvent renfermer des EIDE ne respectant pas un seuil d'adhésion ou d'appui raisonnables, seraient non souhaitables et non négociables.
- ▶ Les mesures fondées sur les MPT compteraient parmi les restrictions commerciales par ailleurs incompatibles avec les règles du GATT qui pourraient être acceptées.

- **Pour les mesures concernant l'environnement et liées au commerce, comme les exigences en matière d'emballage et d'étiquetage écologiques, trouver un moyen de faire en sorte qu'elles ne perturbent pas inutilement le commerce, par exemple, par la négociation de mesures de protection appropriées dans l'OMC.**
- ▶ **Les exportateurs canadiens sont susceptibles d'être défavorisés par le recours dans un pays à de telles mesures dont la justification n'est pas toujours évidente. Il est dans l'intérêt du Canada de s'unir à d'autres pays, notamment les pays en développement, afin de minimiser les effets sur le commerce de telles mesures en élaborant des normes communes dans le cadre d'organismes appropriés tels que l'ISO, en prévoyant des consultations et la coopération pour la mise en application de ces normes, en établissant des systèmes de reconnaissance mutuelle, le cas échéant. Il faut améliorer les règles du GATT de manière à permettre un tel processus.**
- ▶ **Il faut également travailler à une entente, dont les principes doivent être repris dans toutes les ententes pertinentes de l'OMC, posant que les exigences et les critères adoptés par un pays pour la protection de l'environnement ne doivent pas être imposés à l'étranger par leur application aux produits importés.**

#### **4. Solution possibles**

Cette partie porte sur les deux derniers objectifs énumérés ci-dessus, puisque ce sont eux qui nécessiteraient des changements réels aux règles commerciales. L'éclaircissement de la manière dont s'appliquent les règles existantes représente également une tâche importante qu'il faudrait accomplir dans le cadre des travaux habituels du comité du commerce et de l'environnement. Il existe plusieurs manières de confirmer et de transmettre les clarifications ou les interprétations convenues de dispositions existantes, notamment la publication de rapports ou de décisions par les entités appropriées du système de l'OMC. Les pays membres pourraient étudier les solutions possibles pendant le déroulement des travaux.

Nous exposons ci-dessous les principales solutions possibles aux problèmes suivants : comment définir clairement des règles de manière à prévoir les EIPE ayant l'appui de nombreux pays et comment améliorer les règles à l'égard de certaines mesures environnementales liées au commerce.

#### 4.1 Adapter les règles pour tenir compte des EIPE, dont celles qui pourraient prévoir le recours à des mesures fondées sur les MPT

Avant d'entreprendre toute discussion sur les diverses façons possibles de tenir compte des EIPE, il importe de signaler un certain nombre de considérations ou de thèmes connexes qui se sont dégagés des discussions du GATT et qui traduisent généralement des questions de présentation ou de perception qui doivent être résolues. En particulier, les groupes soucieux de l'environnement soutiennent que le GATT/OMC ne doit pas donner l'impression de porter un jugement sur le travail des négociateurs environnementaux ou d'approuver ou de rejeter des EIPE. Même si les groupes environnementaux admettent que les EIPE ne doivent pas être totalement soustraites à l'application des règles du GATT, à cause des possibilités d'abus, beaucoup s'inquiètent de la possibilité d'un examen des EIPE par le GATT/OMC dans le cadre du règlement d'un différend, par exemple. De même, les groupes industriels et les experts commerciaux s'inquiètent de la possibilité que les EIPE puissent être incompatibles avec les règles du GATT, qui sont un ensemble de droits contractuels soigneusement équilibrés, sans recours possible contre les abus éventuels.

Pour que des progrès puissent être accomplis, il faudra aller au-delà de telles sensibilités relatives à la présentation et, encore une fois, envisager le rôle du GATT/OMC dans le bon contexte. Il ne fait pas de doute que la méthode «carte blanche» n'est ni souhaitable ni négociable. Par conséquent, il faudra prévoir un mécanisme permettant de contrôler les mesures commerciales des EIPE par rapport aux règles commerciales, afin d'éviter les abus, et de veiller à ce que le GATT ne puisse empêcher la formation d'un consensus international sur une EIPE, de la même manière qu'il ne constitue pas un obstacle, par exemple, au recours à des sanctions commerciales en conséquence d'une décision du Conseil de sécurité de l'ONU.

Il faut souligner clairement trois aspects importants. Premièrement, les dispositions ou les objectifs environnementaux d'une EIPE ne doivent en aucun cas être jugés dans le cadre du GATT. Les règles du GATT s'appliqueraient uniquement si les mesures commerciales effectivement prises en vertu d'une EIPE étaient contestées parce qu'elles enfreignent les droits d'un pays en vertu du GATT ou si des adhérents à une EIPE souhaitaient empêcher une telle contestation en cherchant à être exemptés de leurs obligations. Dans les deux cas, le GATT/OMC ne doit pas porter de jugement sur le problème ou le programme environnemental en question, et encore moins approuver ou rejeter l'EIPE elle-même.

Deuxièmement, les rapports entre les traités sont régis par des principes juridiques dont il faut tenir compte. Plus de cent États ont mis des années à négocier

les règles commerciales en fonction de leurs intérêts nationaux dans le cadre d'un processus au cours duquel ils ont acquis des droits et accepté des obligations. Les parties à une EIPE pourraient décider de mettre de côté leurs propres droits en vertu du GATT aux fins d'une EIPE, mais elles n'auraient pas le pouvoir en vertu de l'EIPE de mettre de côté les droits d'autres pays en vertu du GATT. Les droits en vertu du GATT de non-adhérents ne peuvent être limités que dans le cadre du GATT lui-même.

Troisièmement, le refus des groupes soucieux de l'environnement que le GATT/OMC porte un jugement sur une EIPE ou participe à ce jugement montre combien il est important de modifier les règles pour prévoir des EIPE fondées sur un consensus international. Si des demandes de dérogation aux obligations prévues dans les règles du GATT étaient présentées dans des cas où il n'y a pas un tel consensus, le GATT pourrait effectivement être mêlé au débat ou au désaccord sur la question environnementale sous-jacente. Ceci ne serait dans l'intérêt de personne.

En partie à la lumière des questions de présentation, la discussion sur les solutions possibles est parfois exprimée en fonction des avantages ou des inconvénients relatifs de la méthode «ex ante», celle de l'«expérience positive» (obtention au préalable d'exceptions pour des dispositions commerciales dans des EIPE) comparativement à ceux de la méthode «ex post», celle de l'«expérience négative» (défense de mesures qui ont été contestées). Les deux méthodes ne sont pas mutuellement exclusives. L'éclaircissement des règles existantes, dans la mesure du possible, serait utile dans les deux cas. Le fait de prévoir des exceptions afin d'éviter les contestations laisse entendre qu'il faut privilégier la méthode «ex ante», c'est-à-dire celle de l'expérience positive.

Dans ces conditions, il y aurait trois solutions possibles à envisager :

- ▶ éclaircir ou étendre l'application des critères existants de l'article XX du GATT afin de prévoir plus de latitude pour les mesures susceptibles d'être prises dans les EIPE et défendues en vertu de cet article;
- ▶ prévoir une exception générale pour les EIPE dans l'article XX, par une interprétation convenue de l'article en vigueur ou par la modification de celui-ci;
- ▶ prévoir une exception ou une dérogation aux règles du GATT spécialement adaptée aux EIPE en vertu de l'article XX, dont l'application dépendrait de chaque cas, ou aux nouvelles dispositions de dérogation du GATT/OMC.

Les deux premières solutions possibles se retrouvent dans des propositions non officielles déjà présentées lors des discussions du GATT par l'Union douanière nordique et par l'UE respectivement. La pertinence de la possibilité de dérogation a également fait l'objet d'une discussion générale, mais en fonction des dispositions actuelles de l'article XXV du GATT qui ne conviennent manifestement pas à cette fin. Compte tenu des considérations fondamentales énoncées par la suite, la méthode la plus appropriée à mon avis, et probablement la solution la plus négociable, serait l'exception ou la dérogation spéciale dans un cas particulier. Ceci ne signifie pas qu'il sera facile d'entamer les négociations ou que l'issue de celle-ci sera garantie. La modification des règles du GATT/OMC est une entreprise ambitieuse qui suppose le consentement d'un grand nombre de participants ayant des intérêts et des préoccupations très divers. Il ne faut rien tenir pour acquis. Il faut, en particulier, tenir compte du fait que les pays en développement ne seront pas prêts à envisager des négociations tant qu'ils n'auront pas la certitude qu'on tiendra compte de leurs besoins, notamment en ce qui concerne l'accroissement des règles visant les mesures environnementales. Le Canada devrait adopter une position identique.

- **Éclaircir ou étendre aux EIPE l'application des critères de l'article XX du GATT**

L'éclaircissement des règles existantes est déjà un objectif du processus et pourrait fournir un guide utile pour l'utilisation de certaines mesures dans les EIPE ou même de mesures purement nationales. Par exemple, il serait peut-être possible de définir des exemples indicatifs de divers types de restrictions non conformes aux règles du GATT qui pourraient être visées par l'article XX (p. ex., dans le cas de normes concernant les caractéristiques de produits où les importations de pays répondant aux normes et les certifiant seraient permises, alors que les importations des autres pays seraient interdites, ce qui constituerait une interdiction d'importation discriminatoire).

Toutefois, il est difficile d'envisager une raison de consentir à l'application étendue des critères existants en vue de permettre les restrictions commerciales des types qui sont actuellement incompatibles avec l'article XX et qui sont, par conséquent, celles qui sont le plus en jeu, à savoir les sanctions commerciales contre les non-adhérents et les MPT. Il faudrait en réalité pour cela se pencher directement, et de manière générale, sur la question des circonstances dans lesquelles des restrictions commerciales pourraient être utilisées, et seraient en fait nécessaires, afin de contraindre l'adhésion à des EIPE ou de faire appliquer des normes de MPT par des pays qui ne sont pas d'accord avec elles. Un certain nombre de questions s'imposent.

- ▶ Comment les critères seraient-ils définis, de façon générale, pour prévoir pleinement ce que seraient vraisemblablement les circonstances très diverses de l'application des futures EIPE? Comment définirait-on l'article XX selon lequel des mesures ne doivent pas constituer «un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié à l'égard des pays où les mêmes conditions existent»? Que signifierait l'expression «mêmes conditions» dans le domaine de l'environnement, lorsque les circonstances et les politiques pourraient être légitimement différentes? Comment tous ces éléments pourraient-ils être définis de manière à convenir dans le cadre de toute EIPE future?
- ▶ Par exemple, il a été avancé que l'expression «mêmes conditions» pourrait s'appliquer à un non-adhérent à une EIPE uniquement si ce pays avait des politiques ou des programmes environnementaux identiques à ceux qui sont prévus en vertu de l'EIPE. Cela signifierait néanmoins que, par définition, la non-adhésion exposerait le non-adhérent à des mesures commerciales discriminatoires, même s'il a des raisons politiques ou environnementales légitimes d'adopter une approche différente à l'égard de l'environnement. À mon avis, non seulement serait-il difficile de défendre la proposition d'une telle approche comme règle générale, mais cette proposition serait par ailleurs non négociable.
- ▶ Et comment le principe qui sous-tend l'article XX (obligation d'entraver le moins possible les échanges) serait-il appliqué lorsqu'une mesure a expressément pour but de restreindre les échanges afin d'exercer des pressions sur un autre pays pour le contraindre à modifier ses politiques intérieures? Dans le contexte de la question très délicate des sanctions commerciales, les opinions sur ces questions seront fondamentalement divergentes. Il est difficile de voir comment il serait possible de s'entendre sur l'adaptation des critères existants.
- ▶ En outre, il n'est pas du tout évident que le GATT/OMC soit bien le terrain approprié pour l'examen de telles questions. Le recours à des sanctions commerciales est d'abord et avant tout une affaire de politique environnementale internationale : il s'agit de déterminer de quels instruments la communauté internationale souhaite disposer pour faire progresser et respecter les programmes environnementaux et dans quelles circonstances ces instruments pourraient être utilisés? S'il était possible de parvenir à un consensus à la tribune environnementale appropriée, il pourrait être possible de prévoir des moyens permettant de

reconnaître ce consensus et de ne pas l'entraver au sein du GATT/OMC. Cependant, il serait difficile pour le GATT/OMC de prendre l'initiative d'établir des critères.

- ▶ Certes, on peut s'attendre à ce que les pays en développement, en particulier, rejettent purement et simplement l'incorporation de telles mesures dans les règles commerciales en l'absence d'un consensus au sujet des problèmes environnementaux sous-jacents, en général ou dans le contexte d'une EIPE particulière.

Bien que cette approche puisse être défendue par certains participants, et nous devrions être prêts à tenter d'éclaircir les critères existants, il semble peu probable qu'elle permette de trouver une réponse utile à la question des EIPE.

- **Prévoir à l'article XX une exception générale pour les EIPE**

Cette solution a été proposée par l'UE. Elle vise fondamentalement à en arriver à une entente, par rapport à l'article XX existant, sur une interprétation qui constituerait une exception pour les EIPE, de manière à éviter toute contestation de mesures non conformes aux règles du GATT qu'elles pourraient contenir (l'importance et l'ampleur d'une telle exception générale irait au-delà de la portée de l'interprétation des règles; il faudrait envisager une modification en bonne et due forme). Le principe et la justification en sont que, dans le cas d'une EIPE représentant un consensus international réel, le GATT/OMC devrait reconnaître ce consensus et prévoir l'exemption de toute restriction commerciale éventuelle jugée nécessaire. Le principe est valide, mais plusieurs difficultés se présentent rapidement lorsqu'il s'agit de déterminer comment il pourrait être convenablement appliqué dans le cadre d'une exception générale.

- ▶ Le problème fondamental tient à la manière de définir, de manière générale et en vue d'une application presque automatique, le genre d'EIPE qui serait admissible à l'exception, en tenant compte de toutes les possibilités futures et en prévenant les abus. L'UE propose une approche fondée sur le processus : toute EIPE serait admissible à condition d'avoir été négociée dans le cadre d'un processus ouvert, sous l'égide de l'ONU, avec n'importe quel pays pouvant y adhérer. Il y a cependant un inconvénient majeur : rien ne permet de vérifier l'adhésion réelle, ce qui serait la seule mesure de l'acceptation internationale de l'EIPE. Une EIPE bénéficiant d'une adhésion limitée, mais suscitant une vive opposition, serait acceptable selon la proposition de l'UE. De plus, si l'on ne tient compte que des aspects liés au processus, d'autres caractéristiques

cruciales (p. ex., les dispositions d'application efficaces) seraient négligées. En fait, ce que l'UE a proposé n'est pas, dans la pratique, une exception générale, mais plutôt une méthode reposant sur un seul critère très vague s'appliquant à toutes les EIPE.

- ▶ En réalité, il est très difficile de définir de manière générale le seuil d'adhésion constituant un consensus international qui s'appliquerait à toutes les EIPE. Les circonstances seront différentes dans chaque cas. Une exception dite générale s'apparenterait à une formule «carte blanche», ce qui, en plus de ne pas être souhaitable, ne serait pas négociable. La réaction négative, jusqu'à présent, dans les discussions du GATT à ce que suppose la proposition de l'UE en témoigne clairement. En fait, si l'on tentait de négocier un seuil d'adhésion de manière à définir quelles EIPE seraient admissibles à une telle exception spéciale vague, il est probable que de nombreux participants à cette négociation placeraient la barre de l'adhésion à un seuil impossible, compte tenu du fait qu'il pourrait y avoir, à l'avenir, des EIPE auxquelles ils n'adhérent pas.

- **Exception ou dérogation à déterminer dans chaque cas<sup>6</sup>**

Comme les observations qui précèdent le laissent entendre, la solution optimale et probablement la plus négociable semble être une méthode d'exception à déterminer dans chaque cas et comportant plusieurs critères. Cette exception pourrait être définie dans le cadre de l'article XX ou en tant que «dérogation environnementale spéciale» dans le cadre des dispositions de dérogation de l'OMC. Dans l'article XX, il serait possible d'établir une exception pour les dispositions commerciales d'EIPE précises énumérées en annexe, selon le modèle de l'article 104 de l'ALENA. Il faudrait, pour ajouter une EIPE à la liste, obtenir l'approbation par un vote, comme pour les dérogations.

Quant à la méthode de la dérogation, il ne fait pas de doute que les dispositions actuelles ne conviennent pas bien dans le cas des EIPE (la durée limitée de la dérogation, la révision annuelle obligatoire et la crainte qu'on en vienne à considérer la dérogation prévue d'ordinaire comme «exceptionnelle»). Pour remédier à ces lacunes, il serait possible d'établir une procédure spécialement adaptée aux EIPE. Quelle que soit la méthode choisie, elle devrait englober les éléments énumérés ci-dessous.

---

<sup>6</sup> Voir également l'analyse dans Christie, «Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux (AEI) : Deux poids, deux mesures», notamment pp. 31 à 35.

Pour être admissible en vertu de la procédure d'exception, une EIFE aurait à respecter plusieurs critères essentiels.

- ▶ Il faudrait indiquer que la demande est liée à une entente fondée sur un consensus international général. Comme nous l'avons dit, il est très difficile de définir de manière fiable et généralement applicable ce qu'est un niveau d'adhésion suffisant pour qu'il y ait consensus. Malgré tout, il faudrait établir un seuil minimal rendant une EIFE admissible à la procédure d'exception ou de dérogation, de manière à éviter que soient proposées des EIFE contestées ou dont le niveau d'adhésion est faible. La recherche de l'approbation par le GATT/OMC pour le recours à des mesures liées aux MPT ou à des sanctions commerciales afin de forcer l'acceptation d'EIFE ne bénéficiant pas d'un consensus général aurait pour effet net de rejeter le désaccord sous-jacent sur la question environnementale vers une autre tribune qui n'a ni le mandat ni la compétence pour le régler. Le GATT/OMC ne doit pas intervenir dans l'application des EIFE qui représentent un consensus international sur une question environnementale, mais il ne faut pas non plus l'obliger à jouer le rôle d'arbitre lorsque la question ou l'EIFE est controversée.
- ▶ Le seuil minimal pourrait être fixé en fonction d'un niveau de participation, surtout par une majorité importante de pays touchés (dont les utilisateurs des produits ou de la substance en question). Les pays en développement insisteraient également sur la mention de la participation de pays dont le niveau de développement et la situation géographique diffèrent. Le seuil minimal ainsi établi (d'autres éléments pouvant être proposés) indiquerait qu'une EIFE donnée paraît appropriée, mais il ne constituerait pas le seuil définitif pour toutes les EIFE futures. La preuve subséquente de consensus ou le vote sur la demande d'exception ou de dérogation serait le mécanisme de vérification dans chaque cas. Le niveau réel d'adhésion à une EIFE particulière pourrait varier selon les circonstances existantes. Ainsi, il est possible d'éviter le problème que pose l'exception générale, à savoir la nécessité d'établir un seuil général très élevé afin de prévenir les abus.
- ▶ L'EIFE devrait prévoir des obligations claires et exécutoires pour les parties, notamment un mécanisme efficace de règlement des litiges et d'exécution. Il ne serait pas raisonnable de chercher à supprimer les droits de non-adhérents prévus dans les règles du GATT/OMC afin de leur faire respecter une EIFE (ou de confirmer, pour plus de certitude, la

dérogation à des droits prévus dans les règles du GATT/OMC d'adhérents à une EIPE) si les parties ne sont pas prêtes à faire respecter l'EIPE entre elles, en vertu des modalités établies dans l'EIPE elle-même.

- ▶ Les dispositions commerciales de l'EIPE devraient aussi être énoncées clairement, notamment en ce qui a trait aux mesures à prendre au niveau national. S'il n'y a pas d'indication raisonnable des mesures commerciales en question (comment et à quelle moment elles pourraient être appliquées), il ne serait pas possible de savoir ce qu'il faut prévoir.
- ▶ Pour ce qui est de l'aspect chronologique, comme l'indiquent les éléments énumérés ci-dessus, il faudrait que la procédure soit entamée après l'élaboration des dispositions fondamentales de l'EIPE, mais avant qu'il y ait contestation des mesures commerciales prises au niveau national. Il s'agirait par conséquent d'une méthode ex ante.

Des exceptions particulières pourraient être prévues pour les restrictions commerciales qui sont contenues dans des EIPE admissibles mais qui sont non conformes aux règles du GATT.

- ▶ Dans le cas de la dérogation, la procédure de vote s'appliquerait, mais il faudrait prévoir un intervalle plus long avant l'autorisation de déroger et des exigences de révision moins strictes. Ces éléments pourraient même être précisés dans chaque cas, ici aussi en fonction de l'EIPE en question.
- ▶ Dans le cas de l'article XX, on pourrait prévoir une latitude similaire. En fait, il resterait à déterminer si les dispositions commerciales des EIPE énumérées dans une liste pourraient bénéficier d'une exception de durée indéterminée, éventuellement sous réserve d'une révision périodique.
- ▶ Dans l'un ou l'autre cas, il faudrait envisager de limiter les droits de règlement des litiges sans infraction d'un non-adhérent à l'EIPE lorsque les restrictions commerciales en question représentent des sanctions visant à obtenir l'adhésion (et limitant par conséquent les perspectives de compensation pour la suppression d'avantages commerciaux qui reviendraient autrement au non-adhérent). Il serait vraisemblablement inutile d'appliquer des restrictions commerciales conçues pour exercer des pressions économiques, puis de compenser les conséquences des

restrictions par une indemnisation. Cependant, les pays en développement, surtout, pourraient résister à cet argument.

#### 4.2 Réaction aux programmes commerciaux

Comme nous l'avons vu dans les parties précédentes, le recours à certaines mesures concernant l'environnement et liées au commerce, comme l'étiquetage et l'emballage écologiques, le recyclage et les exigences en matière d'élimination des déchets et les taxes, pourrait gravement perturber les échanges. Il est urgent de se pencher sur ces questions, mais il est encore trop tôt pour proposer des solutions précises. Nous sommes encore au stade d'analyse et de définition de la nature et de l'ampleur du problème. Les participants au processus du GATT/OMC ont encore beaucoup à faire pour concrétiser la dimension multilatérale et éclaircir les positions nationales au sujet de l'utilisation locale des mesures en question et des répercussions de celles-ci sur les exportations lorsqu'elles sont utilisées par d'autres. Bien qu'il existe une évaluation générale des intérêts en jeu, les répercussions les plus sérieuses étant susceptibles de se faire sentir sur le plan des exportations, il faut poursuivre le travail en insistant sur les principaux problèmes et les solutions optimales.

Il ne faut pas oublier, pendant les travaux analytiques qui sont en cours et qui devraient être intensifiés dans le cadre du nouveau programme de travail du GATT/OMC, qu'il faudra probablement améliorer les règles ainsi que le respect de celles-ci, par des interprétations des accords et des articles pertinents du GATT/OMC et, éventuellement, par la modification de ceux-ci. Les progrès réalisés au GATT/OMC dépendront, dans une certaine mesure, des progrès dans l'élaboration de programmes ou de normes communs dans les tribunes appropriées. Le travail au sein de l'OMC devrait être coordonné avec ces activités connexes, et pourrait même permettre d'accélérer celles-ci.

#### 5. Conclusion

Comme nous l'avons affirmé au début de ce document, le débat sur le commerce et l'environnement porte, en dernière analyse, sur le moyen le plus approprié de mieux protéger l'environnement. Ceux qui suivent de près les questions environnementales savent mieux que les autres que la lenteur des progrès peut être décourageante. Les problèmes sont souvent complexes et la science n'a pas réponse à tout. Parfois, des objectifs commerciaux se mêlent à des mesures environnementales. En outre, tous les pays n'ont pas forcément les mêmes priorités ou les mêmes capacités face à des exigences divergentes. Certains pays en

développement sont effectivement presque incapables de se plier au programme environnemental qui leur est imposé. En définitive, les coûts seront élevés et la plupart des contribuables, y compris ceux des pays développés, ne sont pas encore prêts à les assumer pleinement.

Il n'existe pas de solution magique, et surtout pas au sein du GATT/OMC. Il faut chercher à trouver des solutions réalisables qui concourront de façon durable au progrès et dont les conséquences positives l'emporteront sur les effets négatifs.

Le système commercial peut jouer et joue effectivement un rôle important. Le commerce est l'une des principales forces motrices de la croissance économique dans le monde, croissance qui est essentielle à la promotion de la protection de l'environnement. Les faits montrent clairement qu'un régime d'échanges commerciaux ouvert, prévisible et non discriminatoire est un facteur nécessaire à l'augmentation de la richesse, condition préalable de l'amélioration de l'environnement. La modification des règles afin de faciliter le recours à des restrictions commerciales discriminatoires à l'étranger peut paraître avantageuse à court terme, mais elle serait contre-productive à long terme. La perte de possibilités d'exportation, surtout pour les pays en développement, entraînerait simplement la disparition d'une source de revenu nécessaire pour régler les problèmes environnementaux. Il en résulterait aussi une diminution de la confiance et de la coopération internationales, qui sont aussi nécessaires à la prospérité à long terme; en effet, peu de gouvernements accepteraient longtemps une telle ingérence dans leurs affaires intérieures sous forme de sanctions commerciales imposées par d'autres pays. De plus, il y aurait un grand danger de protectionnisme abusif.

Ces questions seront sans doute vivement débattues. En dernière analyse, toutefois, une chose est claire : même si le GATT/OMC peut fournir un appui à plusieurs égards, notamment en veillant à ce que les règles commerciales n'entravent pas les décisions de la communauté internationale sur des politiques et des programmes environnementaux, il ne doit ni rendre ni arbitrer ces décisions. Il ne doit pas non plus être le mécanisme par lequel est imposée ou surveillée la mise en application des normes ou des programmes de protection de l'environnement qui n'ont pas été acceptés à l'échelle internationale. Cela n'est ni souhaitable, ni négociable. Après tout, l'OMC n'est rien d'autre qu'un organisme réunissant à des fins commerciales les mêmes États que ceux qui se regroupent dans le cadre d'autres organismes pour discuter des questions environnementales. Les pays incapables de s'entendre sur les questions d'environnement dans les tribunes appropriées ont peu de chances de s'entendre au sein du GATT/OMC sur le recours à des sanctions



commerciales ayant pour objet de contraindre des pays à accepter une orientation donnée.

Ainsi, le GATT/OMC doit avoir un rôle d'appui neutre et non pas d'intervention environnementale; il s'agit de raffiner les rapports entre les programmes environnementaux et les règles des échanges commerciaux plutôt que de recourir à la coercition. En définitive, il faut laisser l'OMC s'acquitter de son mandat et, de fait, faire ce qu'il fait le mieux : libéraliser et réglementer les échanges commerciaux internationaux. Ce sera le plus important héritage à transmettre aux générations futures.

DOCS  
CA1 EA533 94P14 FRE  
McCaskill, K. Anne  
L'Organisation mondiale du commerce  
et les programmes environnementaux  
: rapprochements dangereux  
58489184

16. Le libre-échange nord-américain, les subventions et les droits compensateurs: la problématique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/13 (Juillet 1994). SP47
17. L'Organisation mondiale du commerce et les programmes environnementaux : Rapprochements dangereux, par Anne McCaskill. Document n° 94/14 (Juin 1994). SP48
18. Condamnés à agir : réflexions sur les régimes antidumping et la politique de concurrence, par Keith H. Christie. Document n° 94/15 (Juillet 1994). SP49

## **B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :**

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993).\* SP24

## **C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :**

1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993).\* SP26
2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993).\* SP34
3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar, Nicolas Dimic et Keith Christie. Document n° 94/06 (avril 1994).\* SP40
4. La Chine en l'an 2000 : Nature de la croissance et intérêts économiques du Canada, par Steve Lavergne. Document n° 94/10 (mai 1994) SP44
5. The Japanese Way: The Relationship Between Financial Institutions and Non-Financial Firms, par James McCormack. Document n° 94/16 (Juillet 1994). SP50

## **D) AUTRES DOCUMENTS SUR L'ÉCONOMIE :**

1. Croissance démographique mondiale et mouvements de population : Conséquences pour les politiques canadiennes, par Michael Shenstone. Document n° 92/07 (avril 1992).\* SP14
2. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. Document n° 93/04 (mars 1993).\* SP22
3. L'or noir : Évolution du marché mondial du pétrole et conséquences pour le Canada, par Shusma Gera. Document n° 93/05 (février 1993).\* SP23
4. Croissance économique et pays en développement : Bilan de la recherche et éléments d'une politique canadienne, par Rick Mueller. Document n° 94/08 (avril 1994).\* SP42
5. L'épée de Damoclès est-elle toujours là? Retour sur la crise de l'endettement des PMA, par Rick Mueller. Document n° 94/09 (mai 1994) SP43
6. Les sanctions proactives : techniques du passé, vision moderne pour une gestion sans violence, par Dr. Nicholas Tracy. Document n° 94/17 (Juin 1994) SP51A

\* Disponible en français - available in English