

À LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS : LA COMMISSION NORD-AMÉRICAINNE DE L'ENVIRONNEMENT ET L'ALENA

Compte rendu de l'atelier
tenu le 7 avril 1993
à Washington, D.C.

publié sous la direction de

Sarah Richardson

Conseillère en politique étrangère
Table ronde nationale sur
l'environnement et l'économie



National Round Table on the
Environment and the Economy

Table ronde nationale sur
l'environnement et l'économie



Environmental and
Energy Study Institute

Table ronde nationale sur
l'environnement et l'économie (TRNEE)
1, rue Nicholas
bureau 1500
Ottawa (Ontario)
K1N 7B7

tél : (613) 992-7189
fax : (613) 992-7385

Environmental and Energy Study Institute
122 C Street NW, Suite 700
Washington, D.C. 20001-2109

tél : (202) 628-1400
fax : (202) 628-1825

L'éditrice : Kindi Chana
TRNEE

Assistante : Sarah Shadforth
TRNEE

Also available in English

À LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS : LA COMMISSION NORD-AMÉRICAINÉ DE L'ENVIRONNEMENT ET L'ALENA

publié sous la direction de

Sarah Richardson

Conseillère en politique étrangère
Table ronde nationale sur
l'environnement et l'économie

Mai 1993



TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE		
INTRODUCTION		1
1. L'ALENA ET LA CNAE : APERÇU ET VUE SOUS L'ANGLE DE LA POLITIQUE CANADIENNE		5
<i>Pierre Marc Johnson</i>		
2. L'ALENA ET SES ACCORDS SUPPLÉMENTAIRES : VUE SOUS L'ANGLE DE LA POLITIQUE AMÉRICAINE		8
<i>Eric Biel</i>		
3. L'ALENA ET LA CNAE DANS UNE PERSPECTIVE MEXICAINE		11
<i>Regina Barba</i>		
4. FONCTIONS COMMERCIALES DE LA CNAE : FAVORISER LA COMPLÉMENTARITÉ AVEC L'ALENA		14
<i>Armand de Mestral</i>		
5. RÔLE DE LA CNAE : SANCTIONS COMMERCIALES ET CLAUSES DE SAUVEGARDE GARANTIES PAR LA PROCÉDURE		18
<i>Gary Hufbauer</i>		
6. LA CNAE ET L'ENVIRONNEMENT NORD-AMÉRICAIN		21
<i>Konrad von Moltke</i>		
7. APPLICATION DES LOIS ET SANCTIONS COMMERCIALES		25
<i>Robert Housman</i>		
8. LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ		28
<i>Nina McClelland</i>		
9. QUELQUES SUGGESTIONS CONCERNANT LA STRUCTURE DE LA CNAE		31
<i>Robert Page</i>		
10. LA STRUCTURE DE LA CNAE ET QUELQUES-UNES DE SES FONCTIONS		39
<i>William Snape</i>		
11. CONCLUSIONS : NAISSANCE D'UN CONSENSUS		42
<i>Sarah Richardson</i>		
ANNEXE A	Ordre du jour	49
ANNEXE B	Liste des participants	50
ANNEXE C	Clauses provisoires de sauvegarde environnementale relatives à un article de l'Accord de libre-échange nord-américain (ONG mexicaines)	52
ANNEXE D	Accord provisoire visant l'établissement d'une Commission pour la protection de l'environnement en Amérique du Nord (ONG mexicaines)	55

PRÉFACE

Au moment où les Américains, les Mexicains et les Canadiens s'efforcent, au moyen de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), de conclure un pacte commercial global qui créera un marché de 360 millions de consommateurs, certaines questions environnementales émergent au premier plan du débat dans le cadre des négociations ardues portant sur la création parallèle d'un Accord nord-américain sur l'environnement. Ce processus politique favorise l'examen d'une collaboration en matière d'environnement à l'échelle du continent et pourrait même permettre d'envisager un programme de développement durable auquel participerait l'une des plus grandes puissances mondiales, bordée au nord par un pays très développé et au sud par un pays en développement.

Les négociations en cours offrent l'occasion d'amorcer l'élaboration d'une vision nord-américaine permettant une meilleure intégration des préoccupations environnementales au processus de prise de décision des trois pays visés. Autant sur le plan commercial que dans d'autres

domaines, les négociations posent bon nombre de questions, aussi complexes qu'urgentes. Pourtant, la conjoncture actuelle suscite un enjeu où un esprit de compromis et de coopération pourrait donner lieu à un accord portant sur la gestion durable de notre environnement naturel commun qui fera date.

De concert avec l'Environmental and Energy Study Institute, la Table ronde nationale canadienne sur l'environnement et l'économie a décidé de mettre en place une tribune où on pourrait entendre et examiner les idées et les propositions formulées par de nombreuses personnes et de nombreux organismes intéressés pendant que les trois signataires de l'ALENA se pencheraient sur les difficultés et les possibilités découlant de l'élaboration d'un Accord nord-américain sur l'environnement. Les textes et les présentations formant le présent compte rendu sont le fruit de cet effort collectif.

*Pierre Marc Johnson
Montréal, mai 1993*

INTRODUCTION

En septembre 1992, prenaient fin les négociations entreprises par les gouvernements canadien, mexicain et américain aux fins de l'élaboration de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Depuis lors, il est devenu évident que l'ALENA ne saurait être conclu sans de solides accords supplémentaires sur le travail et l'environnement. De fortes pressions sont exercées en vue d'imposer de substantiels accords parallèles, particulièrement aux États-Unis, où le représentant commercial des États-Unis s'est engagé à négocier ces accords parallèles avant de présenter au Congrès la législation de mise en oeuvre de l'ALENA.

La conclusion d'un accord supplémentaire sur l'environnement entraînera la création de la Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE). De fait, la CNAE offre de toute évidence une excellente occasion d'élaborer des démarches concertées pour s'attaquer aux urgents problèmes environnementaux, présents et futurs, qu'ils soient transfrontaliers, régionaux ou mondiaux. La CNAE devrait jouer un rôle primordial dans la coordination d'une approche nord-américaine à l'égard des problèmes environnementaux d'envergure mondiale et de ceux qui sont propres à l'Amérique du Nord, dans l'étude des répercussions de l'ALENA sur l'environnement et dans la fourniture d'une aide aux signataires de l'ALENA dans leurs activités liées à l'environnement. Certaines questions importantes concernant l'étendue des pouvoirs de la CNAE, particulièrement pour ce qui est de la mise en vigueur et l'application des nouvelles règles, de sa structure et de son mandat, font actuellement l'objet de négociations intergouvernementales et d'un débat public.

En date du 30 avril 1993, les négociateurs canadiens, mexicains et américains s'étaient déjà réunis à deux reprises afin de déterminer la structure de la nouvelle

CNAE. La première réunion, au cours de laquelle ils ont examiné des concepts généraux, a eu lieu les 17 et 18 mars à Washington. La deuxième s'est tenue les 14 et 15 avril à Mexico et la troisième devait se tenir du 19 au 21 mai à Ottawa.

Depuis le début de 1991, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) s'est penchée sur les liens existant entre le commerce et l'environnement par l'entremise de son Groupe de travail sur le commerce et le développement durable. Cet organisme qui joue un rôle consultatif auprès du premier ministre du Canada a été créé en 1988. Le Parlement du Canada lui a demandé d'agir à titre de catalyseur à l'égard d'importantes questions d'intérêt public, par l'entremise des ses membres et dans leurs sphères d'influence respectives. La TRNEE, dans le cadre de son processus continu de recherche et de délibérations portant sur l'ALENA et son accord supplémentaire sur l'environnement, a parrainé conjointement avec l'Environmental and Energy Study Institute (EESI) un atelier d'une journée qui s'est tenu le 7 avril 1993 à Washington.

En sa qualité d'organe consultatif auprès du Sénat et de la Chambre des représentants, l'EESI doit jouer un rôle déterminant dans le débat portant sur les questions environnementales. Créé en 1984 par les dirigeants de la Congressional Environmental and Energy Study Conference — le plus important organisme de services législatifs au sein du Congrès — l'EESI est un organisme d'intérêt public autonome et non partisan axé sur la recherche et l'éducation. Il s'agit d'un organisme américain autonome et unique fondé par les dirigeants du Congrès chargés des questions environnementales en vue de susciter des débats plus éclairés sur les questions liées à l'environnement et à l'énergie et de mettre en place des politiques innovatrices bien adaptées. La position des États-Unis à l'égard de l'ALENA ainsi que

l'acceptation définitive de celui-ci et de l'accord parallèle sur l'environnement seront déterminées dans une large mesure par l'opinion des représentants et des sénateurs qui se feront conseiller par des experts membres de leur personnel et par des groupes de réflexion tels que l'EESI.

L'atelier du 7 avril s'est tenu sous la coprésidence de M. Pierre Marc Johnson, président du Groupe de travail sur le commerce et le développement durable de la TRNEE, et de M. Gareth Porter, directeur des programmes internationaux de l'EESI. Le Groupe de travail a alors eu l'occasion d'échanger des idées, des points de vue et des résultats de recherches avec un groupe bien informé d'experts et d'intervenants américains et mexicains à un moment crucial des négociations. Cet atelier a eu lieu immédiatement après la première séance de négociation entre les trois gouvernements à l'égard de la future CNAE.

À l'ordre du jour de l'atelier figuraient différentes questions précises liés au rôle et à la structure de la CNAE. Les participants se sont penchés sur les fonctions que pourraient exercer la CNAE par rapport à l'ALENA de même que sur la possibilité de lui conférer un mandat distinct à l'égard des questions environnementales. Une séance complète a été consacrée à l'application des règles, question très controversée lors du débat portant sur la CNAE et le mandat qui lui sera dévolu. De fait, cette question semble constituer la clé, sur le plan politique, de l'acceptation de l'ALENA par le Congrès américain. On trouvera à l'annexe A du présent compte rendu l'ordre du jour de l'atelier.

La liste des participants à l'atelier, qui formaient un groupe fort impressionnant, figure à l'annexe B. Les présentations de même que les discussions se sont révélées d'une qualité remarquable. D'ailleurs, comme cet atelier s'est déroulé à un moment crucial, le présent document vise à permettre à un vaste auditoire d'avoir accès

au compte rendu des débats. Il renferme la version définitive des principales présentations. Le fruit des discussions, et notamment celles qui ont porté sur les points ayant donné lieu à un consensus ou à une controverse, est présenté dans le dernier chapitre.

Au chapitre un, M. Pierre Marc Johnson, vice-président de la TRNEE, président du Groupe de travail sur le commerce et le développement durable de cet organisme et ancien premier ministre du Québec, a ouvert l'atelier en donnant un aperçu des questions qui seront déterminantes dans le cadre du débat. Mentionnons notamment le mandat de la Commission pour ce qui est des questions environnementales d'envergure mondiale et de celles qui sont propres à l'Amérique du Nord ainsi que le fonctionnement, la structure et le financement de la CNAE. M. Johnson traite également du climat politique canadien actuel et présente brièvement différents scénarios relatifs à l'ALENA sur lequel se penche à l'heure actuelle le Parlement du Canada.

Au chapitre deux, M. Eric Biel, conseiller commercial au sein du comité sénatorial des finances, évoque le contexte dans lequel se sont déroulées les négociations portant sur l'ALENA aux États-Unis ainsi que l'état actuel des négociations relatives aux accords parallèles sur l'environnement et le travail. Les États-Unis viennent tout juste d'amorcer la rédaction de la législation de mise en oeuvre de l'ALENA. Selon M. Biel, si les négociations supplémentaires prennent fin d'ici la mi-août, il sera encore possible que l'ALENA entre en vigueur d'ici le 1^{er} janvier 1994.

M^{me} Regina Barba, présidente de l'Union des groupes écologistes du Mexique, présente au chapitre trois le point de vue des organisations non gouvernementales mexicaines sur l'ALENA et leurs dispositions à l'égard de l'environnement. Elle explique notamment les projets de clauses de sauvegarde proposées en la

matière par ces organismes et présente le document de principes qu'ils ont rédigé à l'égard de la CNAE. M^{me} Barba souligne que le gouvernement mexicain n'a pas encore pris officiellement position en ce qui touche la commission de l'environnement.

Au chapitre quatre, M. Armand de Mestral, professeur de droit comparé à la Faculté de droit de l'Université McGill, se penche sur les fonctions que pourraient exercer la CNAE relativement à l'ALENA, qu'elles se rapportent au commerce dans une optique générale ou qu'elles visent expressément à compléter certains articles particuliers de l'ALENA. M. de Mestral déconseille aux parties de comparer directement la situation de l'Amérique du Nord à celle de la Communauté européenne et les encourage fortement à bien comprendre la nature et les limites de l'ALENA et à en tenir compte au moment de concevoir la CNAE.

M. Gary Hufbauer, membre de l'International Institute for Economics et auteur de l'ouvrage intitulé *NAFTA: An Assessment*, publié récemment, donne au chapitre cinq son opinion sur le rôle et la structure de la CNAE. Selon lui, il ne faudrait pas que les accords supplémentaires modifient radicalement la nature de l'ALENA; ils devraient plutôt être fortement axés sur la qualité du processus. M. Hufbauer présente quatre garanties offertes par la procédure pouvant être utilisées de concert avec des sanctions commerciales afin de prévenir les abus.

Au chapitre six, M. Konrad von Moltke, professeur au collège de Dartmouth et agrégé supérieur de recherches du Fonds mondial pour la nature (WWF), traite des relations éventuelles entre la CNAE et l'environnement nord-américain. Il fait remarquer que des accords commerciaux mal gérés demeureront une menace pour l'environnement, surtout en ce qui concerne les produits de base. Le professeur von Moltke répertorie les questions environnementales auxquelles l'Amérique du Nord doit faire face. Il précise que la

CNAE doit se munir des outils nécessaires pour régler les problèmes qui surgiront au lieu de se préoccuper des problèmes du passé.

Au chapitre sept, M. Robert Housman, conseiller juridique au Centre international du droit de l'environnement, aborde la question des pouvoirs de la CNAE ainsi que celle des sanctions commerciales. Il considère cette commission comme un mécanisme susceptible de pallier les lacunes évidentes de l'ALENA. En ce qui touche le commerce, la question de l'application des règles constitue la principale question en jeu. Selon M. Housman, les gouvernements nationaux devront finalement se résoudre à imposer des sanctions commerciales afin que chaque pays fasse appliquer ses propres lois environnementales. Une CNAE trilatérale devrait s'occuper des plaintes concernant les trois pays, des problèmes transfrontaliers, des problèmes relatifs au patrimoine mondial ou directement liés aux pratiques commerciales.

Le chapitre huit est présenté par le Dr Nina McClelland, présidente-directrice générale de NSF International, organisme chargé d'établir des normes en matière d'environnement et de santé publique et de veiller à leur respect. M^{me} McClelland présente le point de vue du secteur privé sur l'élaboration d'une réglementation en matière d'environnement fondée sur les normes. Les organismes de normalisation s'intéressent beaucoup aux opérations commerciales de leurs clients ainsi qu'à leurs propres activités commerciales à l'échelle internationale. Par conséquent, ils montrent un vif intérêt à l'égard de l'harmonisation des normes dans le cadre de l'ALENA et considèrent que la CNAE pourrait jouer un rôle déterminant dans ce domaine.

Au chapitre neuf, M. Robert Page, membre du Groupe de travail sur le commerce et le développement durable de la TRNEE et doyen de la Faculté des sciences

environnementales de l'Université de Calgary, envisage la conception de la CNAE d'un point de vue particulier. Il propose que la commission soit structurée selon le modèle multilatéral de la Table ronde nationale, qui se prête bien à l'atteinte d'un consensus, et dotée d'un organe consultatif.

M. Bill Snape, conseiller juridique au sein des Defenders of Wildlife à Washington, préconise au chapitre dix la création d'un secrétariat de la CNAE très autonome, auquel seraient attitrés des experts environnementaux qui agiraient comme arbitres dans le règlement des différends environnementaux et l'examen de toute mesure d'application en matière d'environnement. Selon M. Snape, le champ d'action de la CNAE ne devrait pas se limiter à l'ALENA et aux autres accords commerciaux, car cette commission sera habilitée à examiner certaines questions d'intérêt public ayant trait à l'environnement nord-américain et au commerce. Il aimerait également que les

accords commerciaux soient officialisés par des lois environnementales américaines telles que la *U.S. National Environmental Policy Act (NEPA)*.

Au chapitre 11, M^{me} Sarah Richardson, conseillère en politique étrangère à la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, résume les principaux éléments du débat portant sur ces questions fondamentales et cet important organisme que serait la CNAE. Elle met en lumière non seulement des prises de position particulières issues d'un consensus ou d'un compromis, mais aussi les points suscitant encore la controverse.

Les opinions exprimées dans le présent compte rendu sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celle des membres de l'EESI, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie ou du gouvernement du Canada.

1. L'ALENA ET LA CNAE : APERÇU ET VUE SOUS L'ANGLE DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Pierre Marc Johnson

Au moment d'aborder l'institutionnalisation éventuelle de la Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE) et les diverses relations tripartites à établir dans ce contexte, il convient de se pencher sur deux grands sujets de préoccupation concernant l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

D'une part, l'ALENA pourrait entraîner un adoucissement des normes environnementales et empêcher l'élaboration de nouvelles politiques permettant une mise en valeur plus rationnelle des ressources naturelles. La création de la CNAE pourrait grandement contribuer à une meilleure intégration des questions environnementales et économiques. On devrait tenir compte de ces facteurs au moment de déterminer l'étendue, la portée et le mandat des futures institutions. Les négociateurs de la CNAE, bien au fait des implications commerciales de l'ALENA, se sont penchés sur cette question; selon eux, la CNAE s'appuiera vraisemblablement sur la notion fondamentale de la coopération en vue de permettre un renforcement méthodique des normes environnementales. Cela suppose non seulement le respect de ces normes ainsi que leur mise en application, l'efficacité et l'établissement de liens avec l'ALENA, mais aussi l'échange de données et une collaboration entre les gouvernements. Il s'agit de questions très complexes et importantes; même si on a écarté les sanctions commerciales et l'idée d'un mécanisme d'application supranational, il reste un immense domaine à explorer.

D'autre part, il faut tenir compte des défis que présente la CNAE et des possibilités en découlant qui pourraient faire en sorte que son établissement devienne une étape vers quelque chose de plus important et de plus

large. À cette fin, on peut diviser les difficultés et les possibilités en trois grands groupes : les questions de fond à aborder; les domaines, les catégories et les questions se rapportant au processus et aux mécanismes; et, enfin, le financement.

Questions de fond

Trois questions déterminantes se dégagent en ce qui touche la nature même de la CNAE : le patrimoine mondial, les questions transfrontalières bilatérales et les préoccupations prioritaires en Amérique du Nord. La CNAE sera-t-elle vraiment efficace si elle ne se penche pas sur les liens existant entre les problèmes mondiaux, par exemple les calendriers d'engagements à l'égard des changements climatiques, les substances menaçant la couche d'ozone, l'utilisation des hautes mers et divers autres accords internationaux auxquels participent déjà les trois pays? La CNAE donnera-t-elle les résultats escomptés si elle ne se préoccupe pas de l'évolution des questions environnementales dans le cadre du GATT? Comment la CNAE peut-elle tenir compte du nombre prodigieux de questions transfrontalières qui ont déjà fait l'objet d'accords bilatéraux entre les trois pays dans de nombreux domaines, entre autres sur les débits d'eau, les émissions atmosphériques et les espèces migratrices? Dans quelle mesure le champ d'action de la CNAE englobera-t-il les accords existants et les ressources considérables en jeu? Les domaines prioritaires dans le cadre des activités nord-américaines pourraient comprendre des questions telles que l'état de l'environnement en Amérique du Nord, l'utilisation de l'énergie et l'efficacité énergétique, une gestion plus rationnelle et plus technicisée des eaux côtières ainsi que la mise en valeur de leurs ressources.

Processus et mécanismes

Toute structure institutionnelle visant à s'attaquer de manière appropriée aux questions de processus constituera à la fois une solution originale et un point de référence si elle garantit une participation accrue du public. Quels sont les mécanismes susceptibles de donner les résultats escomptés? Dans quelle mesure le grand public aura-t-il accès aux renseignements touchant les mandats de la CNAE et aux rapports émanant de son secrétariat? La CNAE devra-t-elle rendre des comptes au grand public ou non? Une formule multilatérale est-elle souhaitable? La recherche d'un consensus représente-t-elle la meilleure méthode de prise de décision? Les dispositions relatives au secrétariat refléteront-elles la mise en commun des ressources existantes? Comment peut-on créer des moyens communs au sein des trois pays? La CNAE doit-elle se limiter à une rencontre annuelle des ministres ou avoir une plus grande envergure? Doit-on associer la CNAE à la tenue périodique de conférences au sommet?

Financement

Enfin, il y a la question des ressources et du financement de la CNAE. Plusieurs propositions ont été formulées à cet égard, dont la création d'un fonds de mise en valeur écologique, le prélèvement d'un impôt spécial, la réaffectation des fonds de la Banque interaméricaine de développement ou une collecte de fonds auprès d'organismes philanthropiques ou privés.

Contexte politique canadien

Dans le contexte canadien, il faut d'abord envisager la création de la CNAE à la lumière de l'évolution de l'ALENA au pays. La législation de mise en oeuvre de l'ALENA fait actuellement l'objet d'un examen en comité au Parlement du Canada. La clôture a été imposée à la deuxième

lecture, ce qui témoigne de la volonté du gouvernement actuel de faire adopter le projet de loi. Cependant, il reste peu de temps avant les vacances d'été et d'autres événements importants risquent de compromettre son adoption. Il faut également garder à l'esprit que ce projet comprend une clause de désistement, ce qui signifie qu'après son adoption, le Cabinet devra déterminer si les États-Unis et le Mexique respectent les dispositions adoptées par le Parlement du Canada. Ainsi, en principe, même si le Canada adopte le projet de loi avant les deux autres pays, le Cabinet a encore la possibilité de déclarer que la législation adoptée par ces derniers n'est pas satisfaisante pour le Canada.

Il est possible, mais peu probable, que la législation de mise en oeuvre de l'ALENA soit adoptée avant la fin de juin 1993. Le comité doit étudier des dispositions fondamentales et il ne reste qu'un mois et demi au calendrier.

Sur le plan politique, d'autres événements risquent également d'entraver l'adoption de l'ALENA. En premier lieu, les partis d'opposition canadiens sont fermement opposés à cet accord. Ainsi, le Parti libéral a déclaré qu'il allait rouvrir l'Accord et le Nouveau Parti démocratique (NPD) y est tout à fait hostile. Le NPD est au pouvoir en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Ontario et ces gouvernements se dressent tous contre l'ALENA. Voilà l'essentiel du contexte politique. Par ailleurs, le premier ministre Brian Mulroney a annoncé sa démission pour juin 1993 et sera remplacé par l'un des candidats à sa succession. Tout porte à croire que le successeur de Mulroney, à titre de chef du Parti conservateur et de premier ministre, adoptera la même politique que son prédécesseur, du moins à l'égard de l'ALENA.

Plusieurs scénarios sont possibles à l'issue du congrès à la direction qui se tiendra en juin. Premièrement, il est possible que la

législation de mise en oeuvre ne soit pas adoptée avant le départ de M. Mulroney si celui-ci décide d'attendre pour procéder à la troisième lecture, car l'examen en comité ne serait pas terminé, sachant qu'on n'adopterait pas cette loi, malgré la disposition «élastique», et de laisser cette décision à son successeur; le mois de juin arrivera et les élections seront imminentes. Si les Conservateurs forment un gouvernement majoritaire, la législation sera probablement adoptée. En revanche, si ce sont les Libéraux qui forment un gouvernement majoritaire, ils risquent de demander la réouverture des débats portant sur le texte de l'ALENA. Par ailleurs, une victoire du NPD signifierait sans doute la fin du projet de loi.

Selon un autre scénario, la loi ne serait pas adoptée d'ici juin et on élirait un gouvernement minoritaire. Celui-ci ne disposerait alors pas d'une grande marge de manoeuvre, même dans notre système qui accorde habituellement un grand pouvoir au premier ministre en raison de la solidarité du Cabinet. Un gouvernement minoritaire en Chambre ne détient pas de grands pouvoirs à l'égard d'une telle question. Nous serions alors en automne, le gouvernement serait faible et l'ALENA se trouverait alors réellement en péril.

Bien que les chances que l'ALENA soit adopté aient été plutôt minces jusqu'à récemment, le changement d'administration aux États-Unis a soudain permis à de nombreuses personnes de revenir à la table de négociation pour y présenter des idées sur lesquelles on ne

s'était pas arrêté auparavant. Pendant que le débat se calmait légèrement au Canada, certains groupes environnementaux ont vu là une excellente occasion d'exprimer leurs préoccupations à l'égard des répercussions de l'ALENA.

La création de la CNAE se heurtera à quelques obstacles évidents au Canada. D'abord, la juridiction provinciale en matière d'environnement au pays est plutôt bien définie, ce qui complique davantage la mise en place de cette Commission. Le gouvernement fédéral devra convaincre les provinces d'appuyer la mise en place de toute forme de CNAE négociée. Au Canada, les provinces ont juridiction sur les questions environnementales et contrôlent la plupart des ressources naturelles. Il s'agit là d'éléments essentiels pour quiconque tente de comprendre les conséquences des accords environnementaux internationaux négociés par le gouvernement fédéral et la façon dont ils sont mis en oeuvre au pays.

Les coûts liés à la CNAE constituent le deuxième obstacle. En effet, le gouvernement canadien actuel a aboli récemment de nombreux organismes consultatifs afin de réduire les dépenses publiques. La question des coûts sera par conséquent inévitablement soulevée lorsqu'il sera question du secrétariat et du fonctionnement de la CNAE. Néanmoins, il demeure possible que la création d'une CNAE soit présentée en fin de compte comme un bon investissement d'un point de vue canadien.

2. L'ALENA ET SES ACCORDS SUPPLÉMENTAIRES : VUE SOUS L'ANGLE DE LA POLITIQUE AMÉRICAINE

Eric Biel

En mars et en avril de cette année, le représentant commercial des États-Unis, l'Environmental Protection Agency (EPA) et le ministère du Travail ont rencontré les membres du personnel et les membres du comité sur le Capitole et ont mené de vastes consultations portant sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et les accords supplémentaires sur l'environnement et sur le travail allant de pair avec ce dernier. L'équipe de Rufus Yerxa a rencontré les divers comités compétents, en particulier, la Commission des finances de la Chambre des représentants et le Comité sénatorial des Finances, mais aussi le comité sur l'environnement et les travaux publics, le comité sur l'agriculture et plusieurs autres. On a aussi mené des consultations auprès d'entreprises et de groupes syndicaux, de divers comités consultatifs officiels sur le commerce et d'autres parties visées dont des groupes environnementaux.

Le présent chapitre, qui s'appuie sur le résultat des consultations menées en collaboration avec le Comité sénatorial, présente le contexte politique des États-Unis sous un certain angle. On y aborde ensuite la structure, les éléments et les pouvoirs de la Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE) et la façon dont cette dernière pourrait cadrer avec l'ALENA.

Au cours du processus, une première série de négociations a eu lieu les 17 et 18 mars 1993 à Washington. Celles-ci ont été décrites comme des discussions très conceptuelles ayant trait aux deux accords accessoires définitifs sur le travail et sur l'environnement ainsi qu'à un troisième accord sur les importations auquel on a accordé moins d'attention. Les

renseignements fournis par les négociateurs américains donnent à penser que les États-Unis ont profité de cette série de négociations pour présenter un ensemble de démarches possibles aux fins de la création de la CNAE et d'une commission chargée des questions relatives au travail.

Les consultations menées par le représentant commercial des États-Unis ont donné aux parties visées l'occasion d'exprimer leur opinion sur la structure éventuelle des accords supplémentaires. Les négociations ont repris les 14 et 15 avril à Mexico. Cette fois, les participants s'attendaient à un débat beaucoup plus détaillé et approfondi sur les questions clés et à des échanges de points de vue sur des propositions précises.

Les négociateurs américains entendent deux sons de cloche très différents sur cette question. Il y a d'abord les personnes qui souhaitent poursuivre le débat en vue de déterminer les conditions nécessaires à l'élaboration d'accords parallèles importants dans le domaine du travail et de l'environnement. Cela suppose la création d'une CNAE bien définie dotée de vastes pouvoirs, dont des pouvoirs d'exécution autonomes, mais aussi des pouvoirs d'enquête qui lui sont propres.

D'autre part, les négociateurs entendent sur le Capitole et ailleurs un point de vue qui traduit la crainte des répercussions éventuelles que des commissions puissantes auraient sur les États-Unis. On peut affirmer à juste titre que, de nos jours, il n'y a pas que les Mexicains qui parlent de souveraineté. De nombreuses personnes sur la colline utilisent, parfois à tort, le terme «souveraineté» en raison des craintes manifestées à l'égard de l'intervention des autorités fédérales américaines chargées de

l'application ainsi que des autorités infrafédérales. Il ne fait aucun doute que certains dirigeants des États-Unis et des municipalités sont préoccupés par la possibilité que la CNAE soit habilitée à examiner certaines de leurs propres décisions d'exécution.

Les négociateurs se trouvent donc dans une position difficile; dans un cas comme dans l'autre, ils seront blâmés sur le Capitole, car ils entendent le point de vue de ceux qui précisent que leur vote définitif pour ou contre l'ALENA dépendra largement du résultat des négociations portant sur les accords supplémentaires. Les négociateurs entendent aussi l'opinion de ceux qui s'opposent à la création de puissantes commissions autonomes étant donné que leurs pouvoirs seraient de toute évidence réciproques et qu'elles ne s'occuperaient pas uniquement des questions d'application et de normes mexicaines.

On peut toutefois constater simultanément l'émergence d'un appui accru et d'un certain consensus quant à savoir si les accords supplémentaires devraient être structurés de manière à favoriser une meilleure application dans chaque pays des lois sur l'environnement et sur le travail qui lui sont propres. Même certains groupes d'entreprises américaines extrêmement favorables à l'ALENA se sont dits prêts, en fin de compte, à envisager l'imposition éventuelle de sanctions commerciales pourvu que ces dernières ne soient imposées que par les gouvernements eux-mêmes et soient envisagées uniquement après le processus de consultation et de règlement des différends. Finalement, chaque gouvernement national serait autorisé à imposer des sanctions commerciales dans certaines circonstances, par exemple lorsque des violations répétées semblent indiquer un non-respect systématique des lois.

La perspective d'une CNAE autonome ou d'une commission du travail autonome habilitée à imposer des sanctions

commerciales ne fait l'objet d'aucun consensus. Les groupes environnementaux ont soulevé de nombreuses questions concernant le prétendu modèle de droits de propriété intellectuelle (DPI) présenté au chapitre 17 de l'ALENA. Ces questions ont suscité un vif intérêt et incité les parties à se demander si, malgré la différence entre les droits du titulaire de DPI et les questions liées à l'environnement et au travail, un modèle analogue pourrait s'appliquer à ces deux disciplines.

On observe aussi sur le Capitole le début du processus d'élaboration de la législation de mise en oeuvre de l'ALENA. À cet égard, les États-Unis sont très en retard par rapport au Canada. En ce début d'avril, il n'y a rien de vraiment dramatique à signaler. Les membres du Congrès ont commencé à déterminer quelques-unes des dispositions législatives nécessaires dans le cadre d'un projet de loi de mise en oeuvre fondé sur le libellé même de l'ALENA. Évidemment, les porte-parole du représentant commercial des États-Unis ont accompli un travail considérable à cet égard et commencent à envisager la rédaction proprement dite du texte juridique. Toutefois, il n'y a encore aucun texte ou projet de loi précis portant sur les modifications techniques à apporter aux lois et aux règlements américains qui seront nécessaires à la mise en oeuvre de l'ALENA, sans compter les questions dites plus intéressantes de la législation «appropriée» mais non requise — programmes d'atténuation de la suppression d'emplois attribuable à l'ALENA, financement des projets d'assainissement de la zone frontalière, et tout autre ajout substantif pouvant faire partie du projet de loi final sur la mise en oeuvre. Aucune décision n'a été prise à cet égard et le Congrès ne pourra déterminer avant plusieurs semaines comment intégrer ces éléments à la législation de mise en oeuvre. Ainsi, en ce qui touche les programmes d'atténuation de la suppression d'emplois attribuable à l'ALENA, ce ne sera sans doute pas avant

le mois de mai que l'administration Clinton terminera ses travaux portant sur un programme général axé sur l'atténuation de la suppression d'emplois et la formation, et qu'il déterminera ensuite comment un programme précis sur l'ALENA pourra s'inscrire dans ce cadre.

La date à laquelle on adoptera la législation de mise en oeuvre de l'ALENA dépendra dans une large mesure de l'évolution des négociations portant sur les accords supplémentaires. En effet, selon Mickey Kantor, le représentant commercial des États-Unis n'a pas l'intention de présenter officiellement au Congrès une législation de mise en oeuvre avant la fin des négociations supplémentaires. Deuxièmement, aucun calendrier précis n'a été établi à l'égard du «mock hearing» et du «mark-up process» et, pour finir, du «conference process». Cette question ne sera pas clarifiée avant longtemps. Troisièmement, il faudra du temps pour établir le libellé proprement dit de la législation de mise en oeuvre lorsque les décisions auront été prises sur des questions telles que l'atténuation de la suppression d'emplois et les priorités de financement. Les États-Unis sont très loin derrière le Canada à cet égard.

Voici toutefois une note d'optimisme pour ceux qui souhaitent voir l'ALENA adopté cette année. Au cours de la première semaine d'avril, le secrétaire du Trésor et le représentant commercial des États-Unis ont

tous deux réaffirmé que leur administration avait pour objectif que l'ALENA soit approuvé et entre en vigueur d'ici le 1^{er} janvier 1994. On peut donc espérer que les membres du Congrès prendront un vote définitif à l'automne, ce qui signifie que le fait que le projet de loi sur la mise en oeuvre aura été officiellement présenté en juin ou en juillet ou même peu après les vacances d'août sera sans doute sans importance. Quoi qu'il en soit, l'administration devra obtenir dans un cas comme dans l'autre le consentement des dirigeants du Congrès et des principaux présidents de comité pour abréger la durée des délibérations, qui durent d'ordinaire 90 jours, entre le dépôt et le vote final. Cependant, si le projet de loi n'a pas été déposé au moment des vacances d'août, les personnes qui souhaitent que l'ALENA entre en vigueur le 1^{er} janvier 1994 commenceront peut-être à s'inquiéter, car cette hypothèse sera de plus en plus incertaine.

Dans la conjoncture actuelle, les deux ou trois prochains mois seront d'une importance cruciale, sans doute aussi cruciale que tout délai prévu à ce point des négociations portant sur l'accord commercial proprement dit, pour ce qui est du sort qui sera réservé aux accords supplémentaires et des intervenants qui appuieront l'ALENA au bout du compte.

3. L'ALENA ET LA CNAE DANS UNE PERSPECTIVE MEXICAINE

*Regina Barba**

Au cours des années 80, juste avant le début des négociations portant sur l'ALENA, le plan d'action nord-américain en matière d'environnement et de ressources naturelles a grandement été modifié. On a constaté une coopération accrue entre les pays nord-américains en ce qui touche les questions bilatérales et trilatérales. Au Mexique et aux États-Unis, les préoccupations environnementales ne portaient plus uniquement sur la question des eaux limitrophes; de nouveaux problèmes ont été cernés plus particulièrement le long de la zone frontalière. En 1988, la mise en oeuvre de la *Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement* a fait progresser considérablement la législation de ce pays en matière d'environnement. Au même moment, on observait de plus en plus une sensibilisation du public aux préoccupations environnementales ainsi qu'un meilleur accès à l'information.

Au cours de cette même décennie, le Canada et les États-Unis étaient aux prises avec leurs propres problèmes transfrontaliers. Les gens étaient de plus en plus conscients des répercussions négatives que certains problèmes environnementaux mondiaux, tels que les changements climatiques, pourraient avoir dans l'ensemble du territoire. Ces problèmes ont incité les spécialistes à considérer l'Amérique du Nord comme une région écologique et à entreprendre l'élaboration d'un nouveau plan d'action en matière d'environnement. Ainsi, lorsque les négociations portant sur l'ALENA ont commencé, les écologistes mexicains ont immédiatement exprimé leurs préoccupations à l'égard de l'accroissement escompté de l'exploitation des ressources naturelles et de l'industrialisation.

À l'heure actuelle, plusieurs secteurs de la société mexicaine et groupes d'opposition, dont certains appuient les groupes écologistes, sont hostiles à l'ALENA. Le gouvernement et les négociateurs, sachant que le Mexique n'a pas l'infrastructure requise pour gérer toutes les exigences environnementales qui en découleront, ne voient pas l'intérêt de participer à des tribunes multipartites à ce stade des négociations.

Depuis le début des négociations portant sur l'ALENA, des groupes écologistes mexicains ont exprimé leurs préoccupations à l'égard des questions environnementales liées à cet Accord et ont soumis au gouvernement mexicain plusieurs propositions concrètes sur les clauses de sauvegarde à inclure dans le texte de l'Accord. Ils ont également préconisé la création d'une Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE).

Les écologistes mexicains voulaient protéger leur environnement contre les répercussions d'une croissance anarchique des activités économiques stimulée par le libre-échange. Ils s'inquiétaient de l'inefficacité de la majorité des lois environnementales mexicaines, dont le libellé peut — dans de nombreux cas — servir de modèle de protection juridique très poussée mais qui sont rarement appliquées dans les faits. En définitive, il ne fait aucun doute que les préoccupations du grand public n'étaient pas prises au sérieux.

Lorsque le gouvernement a constaté que les groupes écologistes maintiendraient leurs exigences, il a proposé d'aborder cette question séparément dans des négociations dites parallèles à celles qui portaient sur le libellé de l'Accord. La question a été abordée de façon très fragmentaire; au

* Ces commentaires sont tirés en grande partie du document intitulé *Free Trade and Environment in North America: Concerns, Proposals and Response*, publié par Alberto Szekely.

début, seuls les gouvernements américain et mexicain participaient au débat qui portait exclusivement sur la zone frontalière entre les deux pays. Cette approche montre clairement qu'ils passaient complètement à côté de la question. En effet, les préoccupations exprimées par les écologistes portaient sur les répercussions négatives que pourrait avoir l'ALENA dans l'ensemble du territoire visé, et non seulement dans la zone frontalière mexico-américaine.

Par ailleurs, l'Accord visait notamment à étendre à l'ensemble du territoire mexicain, c'est-à-dire jusqu'à la péninsule du Yucatan, le complexe industriel maquiladora actuellement concentré au Nord du pays. On a observé un accroissement de la mise en valeur des ressources naturelles dans tout le territoire visé et plus particulièrement dans l'ensemble du Mexique, pays qui agit à titre de fournisseur de matières premières.

Au début de 1992, les écologistes mexicains ont décidé d'exercer des pressions, mais en s'appuyant cette fois-ci sur la stratégie suivante :

- 1) laisser de côté les lieux communs et le jargon stéréotypé dont était imprégné son discours public sur le sujet;
- 2) formuler ses préoccupations et ses exigences de façon concrète et précise en donnant le plus de détails possible;
- 3) à cette fin, présenter une proposition plutôt que de se contenter d'exprimer des critiques;
- 4) formuler leurs propositions dans le langage approprié à l'objectif particulier qu'ils visaient, à savoir influencer sur le libellé de l'Accord.

Cette stratégie a donné lieu à la rédaction, à l'adoption, à la présentation et à la publication, par plus de 39 groupes écologistes mexicains, d'un ensemble de « clauses provisoires de sauvegarde environnementale relatives à un article de l'ALENA ». Ce document a été distribué

aux paliers supérieurs des trois gouvernements en mai 1992. Les clauses provisoires de sauvegarde environnementales figurent à l'annexe C du présent compte rendu.

Malheureusement, une fois encore, les groupes écologistes ont perçu l'accueil réservé à leurs propositions comme une réaction de dédain et de rejet. Chacun des gouvernements a prétendu, en privé, avoir présenté les propositions à la table de négociation et que les autres gouvernements n'y souscrivaient pas entièrement. Les dispositions de l'ALENA relatives aux préoccupations environnementales constituaient une démarche très superficielle n'autorisant pas à croire qu'on avait enfin réglé cette question; ce sont les groupes mexicains qui ont manifesté la plus grande insatisfaction à cet égard.

En vertu de l'ALENA, chaque pays est habilité à déterminer le niveau de protection environnementale qu'il considère adéquat, ce qui sous-entend que les trois gouvernements renoncent explicitement à poursuivre conjointement des négociations trilatérales afin d'harmoniser leurs niveaux de protection environnementale. Le Mexique risque de demeurer aux prises avec le faible niveau de protection légale qu'on y observe à l'heure actuelle et, de surcroît, inférieur au niveau de protection existant aux États-Unis et au Canada.

Nous ne prétendons pas que les États-Unis ou le Canada auraient dû imposer au Mexique leur propre niveau de protection environnementale. De fait, l'adoption des normes les plus rigoureuses dans le cadre de la démarche d'harmonisation proposée doit être perçue comme un objectif obligatoire faisant l'objet d'un consensus qui ne sera pas atteint en un tournemain, mais passera par un programme faisant aussi l'objet d'un consensus et mettant en jeu un calendrier serré quoique réaliste. On pourrait justement profiter de l'ALENA pour s'assurer de la coopération internationale

afin d'obtenir le soutien requis pour atteindre bientôt l'objectif final.

Une autre disposition de l'ALENA exhorte les parties à ne pas abaisser leurs normes environnementales en vue d'attirer des investisseurs. Étant donné que les négociateurs rejettent de toute évidence l'idée d'imposer l'harmonisation des normes environnementales à la hausse, cette disposition compensatoire constitue une bien modeste consolation.

Le fait que l'ALENA exhorte les parties, plutôt que de les y obliger, à ne pas abaisser leurs normes environnementales pose un problème, car cette recommandation n'aura pas l'effet escompté avant l'entrée en vigueur de l'ALENA. Cet état de choses permet d'expliquer la colère des groupes écologistes mexicains et les doutes qu'ils ont émis sur la bonne foi du gouvernement lorsque l'exécutif a présenté au Congrès, au cours du deuxième semestre de 1992, des propositions visant à modifier ou à remplacer un éventail de lois et de règlements axés sur l'environnement et les ressources naturelles. Ces propositions avaient presque invariablement comme effet d'abaisser le niveau de protection environnementale légale au Mexique, notamment dans le cas des lois concernant les forêts, l'eau, les mines, les pêcheries, le tourisme et l'utilisation des sols, qui devenaient ainsi à toutes fins utiles caduques de l'avis des groupes écologistes.

En septembre 1992, les trois gouvernements annonçaient leur intention de créer la CNAE. À la fin du mandat de l'administration Bush, le gouvernement mexicain a exprimé clairement son intention de mettre en place un mécanisme institutionnel apparent, principalement consacré à l'échange d'information, mais doté de pouvoirs réels très limités, sinon inexistant. Toutefois, l'arrivée au pouvoir de l'administration Clinton, et peut-être plus que tout autre raison, a engendré un nouvel espoir à l'égard de la création d'une commission trilatérale dotée de pouvoirs plus réels.

Les groupes écologistes mexicains ont préparé une proposition détaillée visant l'établissement d'une Commission pour la protection de l'environnement en Amérique du Nord qui a été distribuée à tous les participants aux négociations portant sur la CNAE. Un exemplaire de cette proposition figure à l'annexe D du présent compte rendu. Toutefois, pendant que les groupes écologistes consultent les négociateurs mexicains, il demeure très difficile de fournir une description exacte du contexte politique mexicain actuel. Les négociateurs mexicains n'ont pas rédigé de document de principes officiel sur les accords supplémentaires. Le gouvernement appuie fortement l'ALENA que toutes les composantes de la société mexicaine considèrent comme un accord important.

4. FONCTIONS COMMERCIALES DE LA CNAE : FAVORISER LA COMPLÉMENTARITÉ AVEC L'ALENA

Armand de Mestral

Au cours de la dernière année, les groupes écologistes et les groupes de pression sur l'énergie ont parlé en termes peu élogieux de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Les partisans du GATT et de l'ALENA se sont empressés, non sans inquiétude, de leur répondre. Ils ont déclaré que si les environmentalistes connaissaient le droit commercial, ces accords leur sembleraient moins menaçants et que si les avocats spécialisés dans ce domaine étaient mieux renseignés sur l'environnement, ils constateraient eux aussi la grande complémentarité de ces deux disciplines.

La Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE) pourrait intervenir à l'égard de quelques points généraux inhérents à l'ALENA. En outre, la CNAE et l'ALENA pourrait jouer un rôle complémentaire en ce qui touche le règlement des différends en particulier et l'établissement des normes, mais non pour ce qui est des sanctions commerciales.

Au moment de créer un organisme visant à jouer un rôle complémentaire à celui de l'ALENA, il importe de comprendre exactement la nature de cet accord dans une optique juridique. Dans quelle mesure l'ALENA entraîne-t-il une intégration économique en Amérique du Nord? Les possibilités vont de l'absence d'intégration aux normes multilatérales du GATT jusqu'au fédéralisme ou aux états unitaires. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) et l'ALENA se situent quelque part sur cette échelle.

Bien sûr, l'ALENA n'est ni un organisme supranational ni un engagement supranational. Il s'agit d'un accord tripartite consensuel fondé sur l'égalité

souveraine des trois parties. Aucune institution supranationale n'a été créée; il n'existe pas d'exécutif, ni de tribunal, ni de législature. Autrement dit, l'ALENA ne crée pas une Communauté européenne. On pourrait comparer les dispositions de l'ALENA sur les normes à celles qui sont stipulées à l'article 100A de l'*Acte unique européen*. En vertu de l'article 100A, les questions environnementales relèvent de la compétence législative d'un organisme central et les normes environnementales doivent assurer aux citoyens de la communauté un niveau élevé de protection. L'Amérique du Nord est très loin du niveau d'intégration prévu dans l'*Acte unique européen*. Il faut être très vigilant et ne pas attribuer à la CNAE des fonctions qui ne sont pas de son ressort étant donné la nature de l'ALENA.

Dans l'une des propositions formulées à l'égard de la CNAE, on recommande, d'une part, de maintenir des normes environnementales élevées en Amérique du Nord et, d'autre part, qu'il n'y ait pas de refuge pour pollueurs. On propose également que la CNAE préconise l'adoption de normes environnementales plus rigoureuses pour les trois pays et la mise en place éventuelle de mesures d'application, soit en exerçant des pressions sur les gouvernements nationaux afin qu'ils appliquent leurs propres lois, soit en les incitant à respecter les normes communes. Enfin, on recommande que la CNAE, ou l'un des trois gouvernements, soit chargée d'imposer des sanctions commerciales en vue de faire appliquer les normes qui seront établies.

Du point de vue d'un avocat spécialisé en droit international, il s'agit d'une conjoncture à la fois fascinante et tout à fait logique. On reconnaît que l'Amérique du

Nord est une collectivité. Aucun état ne forme une île; ni en Amérique du Nord, ni dans le monde. À mesure que les pays d'Amérique du Nord consolident leurs rapports économiques déjà étroits, il n'y a rien d'inacceptable ou de répréhensible à demander à ce que les structures commerciales tiennent compte des dimensions non économiques de ces rapports. À mesure que les liens économiques se solidifient, les dimensions environnementales de ces liens deviennent plus apparentes.

Cependant, l'ALENA n'offre pas à l'Amérique du Nord les institutions dont elle a besoin, qu'il s'agisse d'un corps exécutif, législatif ou judiciaire, pour établir tous ces rapports et les rendre fonctionnels. Il faut prendre soin, au moment de créer la CNAE, de ne pas mettre sur pied une institution plus lourde et plus puissante que l'ALENA sur lequel elle va se greffer. Les spécialistes en droit commercial chargés de rédiger l'ALENA ont préparé un document de référence sur les engagements commerciaux. Ils se sont toutefois gardés d'empiéter indûment sur la souveraineté des pays. Certaines restrictions à l'égard de la souveraineté sont implicites, mais les rédacteurs de l'ALENA n'en sont certes pas à abandonner l'idée de la souveraineté en liant les parties aux engagements généraux visant l'élaboration de lois et de normes uniformes et en créant un organisme central chargé de veiller à ce que les trois gouvernements respectent ces normes.

Sur le plan de l'environnement, la CNAE semble aller plus loin que ne l'a été l'ALENA sur la scène commerciale. Comme d'habitude, les environmentalistes font figure de révolutionnaires et les spécialistes en droit commercial sont plus modérés en ce qui a trait au type d'institutions envisagées. Il faut se rappeler qu'il a fallu vingt-cinq ans à la Communauté européenne pour considérer l'environnement comme un facteur important — même avec toutes ses institutions et le niveau d'intégration

économique et juridique beaucoup plus élevé existant entre les États membres et la Communauté. L'environnement est effectivement devenu un facteur déterminant dans le processus de prise de décision de la Communauté européenne en vertu de l'Acte unique européen. Mais la Communauté européenne est dotée d'une structure supranationale. Il sera plus difficile d'inscrire l'environnement et les normes sur le travail comme facteurs dans la structure beaucoup plus traditionnelle de l'ALENA.

Quoi qu'il en soit, il existe certains domaines dans lesquels la CNAE peut très bien cadrer avec l'ALENA, compte tenu du libellé de l'Accord, et jouer un rôle très précis. D'abord, elle peut contribuer au règlement des différends en vertu du chapitre 20 de l'ALENA, lequel a, entre autres, permis la mise en place de la Commission sur le libre-échange canado-américain (appelée ci-après la «Commission») formée de représentants de chaque partie. Cette Commission est suffisamment puissante pour choisir ou créer des institutions subordonnées. D'autre part, l'article 2001 de l'ALENA prévoit la création de comités chargés de régler des questions d'ordre général ou spécialisées. Si l'on veut que la CNAE soit calquée sur l'ALENA et s'y intègre efficacement, il faut la considérer comme une institution de l'ALENA. La CNAE doit être considérée comme faisant partie intégrante de l'ALENA, quoique lui étant peut-être subordonnée. Dans ce sens, le processus serait très similaire à celui visant la création d'un nouveau comité important par un organisme international quelconque; tout comme le GATT a récemment ressuscité l'ancien comité directeur sur le commerce et l'environnement ou comme les Nations Unies pourrait créer une nouvelle institution spécialisée cadrant avec la grande famille des institutions spécialisées. Envisagée dans cette optique, la CNAE pourrait se greffer directement à l'ALENA.

Deuxièmement, il convient, en vertu de l'article 2006, de tenir des consultations à l'égard de tous les différends susceptibles de survenir. Il est certainement possible de créer une CNAE qui tiendrait des consultations sur les questions environnementales, sans contrevenir à l'article 2006.

Troisièmement, la méthode officielle de règlement des différends prévoit une brève période de consultation. De fait, certains chapitres, les chapitres 5, 7 et 9 en particulier, indiquent clairement la possibilité de reporter les consultations prévues en vertu de ces chapitres ou de les intégrer à celles qui sont prévues en vertu du chapitre sur le règlement des différends, ceci afin d'éviter la tenue de deux séries de consultation. On pourrait faire en sorte que la tenue de consultations sur les problèmes environnementaux par la CNAE soit une condition préalable au règlement des différends en vertu du chapitre 20.

Dans le même ordre d'idée, le paragraphe 2007(5) autorise la Commission à mettre sur pied des groupes de travail formés d'experts, à désigner des conseillers techniques et à mettre en place des processus de conciliation. Il semble y avoir là une ouverture évidente pour la CNAE.

Quatrièmement, le chapitre 20 prévoit une liste de 25 experts désignés par les trois pays en vue de former des comités en vertu de la méthode officielle de règlement des différends. Il n'y a aucune raison pour que la CNAE ne participe pas à la sélection de certains de ces experts. Il faudrait tout simplement que l'on convienne qu'au moins un des cinq membres du comité, ou plus, soit choisi parmi la liste des écologistes de la CNAE lorsque des questions environnementales suscitent un différend ou s'inscrivent dans un différend d'ordre commercial. De fait, il existe même un précédent à cet égard : le chapitre sur les services financiers contient une liste de 15 experts en services financiers spéciaux au lieu d'une liste de 15 spécialistes en droit

commercial. Les banquiers n'ont aucune confiance en ces derniers et, lors de la rédaction de l'ALENA, ils ont insisté pour que des personnes compétentes soient désignées en cas de différend sur des questions financières. La CNAE pourrait établir sa propre liste d'experts environnementaux. Ce qui est valable pour les banquiers l'est certainement aussi pour les écologistes ou pour les défenseurs de l'énergie. Il y aurait donc possibilité de consulter la liste établie ou une liste parallèle. De fait, le libellé de l'ALENA n'interdit nullement la création d'un comité formé de personnes autres que les 25 experts. Il est possible de choisir des gens dont le nom n'apparaît pas sur la liste, ce que l'on fait déjà en vertu de l'ALE.

Cinquièmement, certaines dispositions autorisent le comité à faire appel à des experts (article 2014) et à mettre sur pied des comités d'examen scientifique (article 2015) pendant le règlement d'un différend. La CNAE pourrait faire profiter les parties de ses connaissances spécialisées ou participer à la formation de ces groupes scientifiques lorsque des questions environnementales s'inscrivent dans ces différends.

Sixièmement, en vertu de l'une des étapes prévues au chapitre 20, il convient de faire parvenir aux parties en cause le rapport intérimaire du comité chargé du règlement des différends. Bien que cela puisse être légèrement délicat, il n'y a aucune raison pour que la CNAE ne puisse prendre connaissance de ce rapport, ce qui lui permettrait de formuler des commentaires. Une autre solution serait que la CNAE puisse, une fois le rapport publié, faire part aux membres du comité de ses commentaires sur celui-ci avant, ou pendant, que les gouvernements rendent leur décision concernant la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le rapport.

Les recommandations susmentionnées portaient sur le chapitre 20 de l'ALENA qui

traite du règlement des différends. Le chapitre 19 de l'ALENA porte sur les différends liés aux droits compensateurs et aux droits antidumping. La définition d'une subvention dans un contexte donné est une question très délicate. Qu'est-ce qu'une subvention à l'exportation? Les fonds consacrés à l'assainissement de l'environnement ou à la restructuration technologique requise pour rendre les industries moins polluantes peuvent-ils entrer, quel que soit le contexte, dans la catégorie des fonds compensatoires? Le texte de l'Uruguay Round a tenté d'apporter des précisions sur ces questions; le texte de l'ALENA, au contraire, renvoie simplement aux lois canadiennes, américaines et mexicaines existantes et laisse place à l'élaboration de directives plus claires. La CNAE pourrait participer à l'élaboration de ces directives afin de répondre à ce genre de questions d'orientation générale.

Les chapitres 7 et 9 qui traitent respectivement des normes en général et des normes en matière d'agriculture fournissent des solutions visant l'harmonisation à long terme, la reconnaissance mutuelle ou encore l'établissement des normes. En vertu de ces deux chapitres, chaque gouvernement est autorisé à maintenir son propre niveau de normes et à établir des normes aussi élevées qu'il le souhaite. Certains craignent que les dispositions sur les normes prévues dans l'ALENA entraînent l'affaiblissement des normes dans l'un des trois pays. L'ALENA ne contient pas de mandat aussi précis que l'article 100A de l'*Acte unique européen* qui stipule que les normes environnementales doivent assurer «un niveau élevé de protection environnementale». Cependant, la CNAE pourrait être chargée de veiller à ce que ces dispositions soient effectivement respectées.

Enfin, il y a la question des sanctions commerciales. Si, au bout du compte, les choses se passent mal, si certaines normes sont violées et si les gouvernements ne respectent pas le consensus auquel ils sont

parvenus, faudra-t-il imposer des sanctions commerciales? Selon moi, ceux qui préconisent l'imposition de sanctions commerciales sans tenir compte de l'environnement et de la nécessité de maintenir un niveau élevé de protection environnementale et qui prônent l'exploitation responsable des ressources naturelles en Amérique du Nord, commettent une grossière erreur. La façon la plus rapide d'être aspiré par des intérêts particuliers est de devenir leur porte-parole. Les environmentalistes veulent-ils devenir les porte-parole des industries en déclin dans les trois pays, des industries de régions désindustrialisées, des industries qui périclitent et qui ont besoin de protection et qui chercheront cette protection là où elles pourront la trouver? Les environmentalistes seront alors assimilés et le processus deviendra — comme la plupart des processus sur les droits antidumping et sur les droits compensateurs au Canada et aux États-Unis — un moyen d'expression pour les groupes d'intérêts particuliers ayant besoin de protection et d'assistance dans des périodes de transition difficiles.

La loi sur les droits antidumping a très peu d'incidence sur les cas véritables de préjudice et sur l'adoption de comportement répréhensible par une industrie ou un pays. Surtout que les lois sur l'antidumping, qui sont l'archétype du recours commercial, reflètent des préoccupations politiques très équivoques et reposent sur des fondements intellectuels très fragiles. Il serait extrêmement déplorable que la CNAE emprunte cette voie et soit associée avec ce genre de processus. Le fait de se préoccuper de la pollution atmosphérique et de la consommation raisonnable de l'énergie ne devrait pas nous inciter à percevoir des droits compensateurs sur de petites voitures étrangères, mais plutôt à acheter l'une d'elles et à s'en servir. L'imposition de sanctions commerciales en vertu de la CNAE reviendrait à conduire une belle grosse voiture américaine.

5. RÔLE DE LA CNAE : RECOURS COMMERCIAUX ET CLAUSES DE SAUVEGARDE GARANTIES PAR LA PROCÉDURE

Gary Hufbauer

L'importance des négociations supplémentaires entourant l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est indéniable, mais il convient de préciser deux points d'intérêt général. Premièrement, il n'existe aucun moyen de transformer le plomb en or ou un crapaud en prince charmant. Le mythe maintenant largement répandu parmi les divers ordres de gouvernement américains, selon lequel les nouveaux accords supplémentaires modifieront radicalement la nature de l'ALENA fait entorse à la vérité sur le plan intellectuel, même s'il s'avère commode sur le plan politique. À ce stade des négociations, si un membre du Congrès indécis demandait à un responsable de lui expliquer brièvement en quoi consistent les accords supplémentaires, il comprendrait 80 p. 100 de leur contenu. L'administration commet une erreur de stratégie en laissant les choses aller à la dérive de pareille façon tout en gardant en suspens sa décision finale sur l'ensemble des accords en jeu.

Deuxièmement, les accords supplémentaires eux-mêmes seront nécessairement très axés sur le processus; ils ne permettront pas de régler les différences considérables existant en matière de normes environnementales dès le premier jour. Ils représentent la première étape vers ce qui sera une longue démarche d'apprentissage mutuel à tous les paliers de gouvernement dans les trois pays. Les accords supplémentaires sont un point de départ et il faudrait que le processus fasse l'objet d'examen internes après environ cinq ans. Le débat est axé dans une large mesure sur des questions de fond, car le processus ne satisfait pas, en règle générale, les personnes qui s'intéressent à ces questions.

Comme les accords seront axés sur le processus, une solide institution chargée des questions environnementales devrait faire contrepoids, en l'occurrence la Commission nord-américaine de l'environnement. La CNAE devra être bien financée. Elle devra être formée de ministres des trois pays — peut-être des ministres des Affaires étrangères (secrétariat d'État) et des ministres de l'environnement; d'un secrétaire général de calibre international reconnu; et d'un conseil consultatif au sein duquel les organisations non gouvernementales seront bien représentées. La CNAE a également besoin d'un personnel considérable et d'une liste d'experts aux fins du règlement des différends. En d'autres mots, il conviendrait de mettre sur pied une institution ayant un certain poids : il ne devrait pas s'agir d'une institution bidon dotée d'un personnel réduit, comme c'est le cas pour la Commission du libre-échange canado-américain. Son processus et sa structure devront être plus apparents.

Depuis le premier de l'an, l'ALENA perd de sa popularité chez le grand public et semble être en péril au sein du Congrès américain. Toutefois, le fait que l'ambassadeur Kantor, le secrétaire Brown et sans doute le président reconnaissent que l'ALENA est la pierre de touche de la politique commerciale américaine semble faire contrepoids. Si l'ALENA est rejeté, le rôle de chef de file de l'administration en matière de politique commerciale sera terni et il sera justifié d'être pessimiste à l'égard de l'Uruguay Round et d'autres initiatives.

Si on quantifie les avantages commerciaux qui découlent de l'ALENA, en l'occurrence l'amélioration de l'accès aux marchés, cet

accord est le plus réussi que les États-Unis aient négocié depuis la fin de la guerre. Le Mexique abaisse ses barrières trois fois plus que ne le font les États-Unis : il réduit ses tarifs et ses quotas d'environ 15 p. 100 à zéro tandis que ceux des États-Unis passent d'environ 5 p. 100 à zéro. Par surcroît, le Mexique a complètement modifié ses règles sur la propriété intellectuelle et les investissements. Il serait donc tout à fait anormal que l'ALENA soit rejeté.

La CNAE doit remplir trois fonctions essentielles. D'abord, elle devra avoir un certain droit de regard sur la façon dont on dépense les fonds en matière d'environnement; deuxièmement, elle s'occupera vraisemblablement de la question des sanctions commerciales; et troisièmement, elle devra, pour un certain temps, agir à titre d'organe consultatif pour ce qui est de l'harmonisation des normes environnementales.

Le fait que les trois pays devront constituer un fonds substantiel afin de régler les problèmes environnementaux attribuables à l'expansion du commerce constitue le point déterminant sur le plan financier.

Tout porte à croire que le problème des sanctions commerciales s'estompera à la longue. Néanmoins, aux États-Unis, la possibilité pour la CNAE d'imposer de telles sanctions constitue à l'heure actuelle l'élément déterminant sur lequel repose l'acceptation de l'ALENA dans son ensemble au niveau politique. Si un seul facteur doit être déterminant, cet élément constitue peut-être l'un des moins préjudiciables, pourvu que l'imposition de ces sanctions ne permette pas à des intérêts protectionnistes de «kidnapper» le point de vue et la crédibilité des groupes environnementaux pour leurs fins propres. À cette fin, la procédure devra comprendre quatre composantes essentielles. Premièrement, on doit mettre en place un «filtre gouvernemental» qui ferait en sorte que les industries ou les ONG ne soient pas habilitées à engager elles-mêmes des

poursuites; elles devraient d'abord convaincre un gouvernement qu'il y a lieu de le faire. Deuxièmement, il convient de tenir une séance de consultation entre les pays avant même de soumettre le cas à un comité trinational formé d'éminents experts. À cet égard, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis s'est révélé étonnamment efficace, compte tenu de l'ampleur et de la fréquence des poursuites engagées. Troisièmement, il faudra que les recours commerciaux mettent en jeu des droits forfaitaires plutôt que des droits ponctuels, du moins pour ce qui est des présomptions. Les droits forfaitaires imposés sous l'égide de la CNAE devraient être clairement différents des droits imposés en vertu des lois sur les droits antidumping et sur les droits compensateurs qui visent d'ordinaire les entreprises et les industries. Ils viseraient essentiellement à attirer l'attention sur les infractions commises.

L'imposition de droits forfaitaires éviterait d'avoir à évaluer avec précision l'étendue des dommages et à trouver une solution de nature compensatoire. Ces droits imposés uniquement dans le but d'attirer l'attention pourraient constituer une sanction relativement mineure. Enfin, ces droits ne devraient pas être versés au Trésor du pays importateur mais plutôt à celui du pays exportateur, qui serait tenu d'utiliser ces fonds pour régler des problèmes environnementaux. Ainsi, à l'aide de ces garde-fous institutionnels, les références aux sanctions commerciales dans le texte pourraient à la fois satisfaire les exigences du processus politique aux États-Unis et éviter le problème de «kidnapping» de la cause environnementale évoqué plus tôt.

En ce qui concerne l'évolution des normes en matière d'environnement (ceci s'applique également au domaine du travail), il faudrait prendre exemple sur l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'OCDE a réalisé des progrès considérables sur une longue période à l'égard de

questions difficiles telles que la libéralisation des mouvements de capitaux et les conventions fiscales modèles. À cette fin, elle a mené de vastes consultations avant de recommander des modèles provisoires. À quelques exceptions près, il ne s'agit pas de discussions qui lient les parties, mais plutôt de débats, de consultations et de concertation. Pour qu'une telle démarche soit concluante, il faut disposer des fonds nécessaires pour inviter les autorités gouvernementales et les ONG à participer au processus. On ne peut

réviser tous les règlements environnementaux déjà en vigueur, mais ce domaine est en plein essor et les nouveaux règlements proposés pourraient être examinés à la lumière du modèle adopté par l'OCDE. Les Nord-Américains pourraient s'inspirer de ce modèle et s'engager dans un processus similaire durant un certain temps — cinq, sept ou dix ans — afin d'assurer l'harmonisation à la hausse des normes environnementales.

6. LA CNAE ET L'ENVIRONNEMENT NORD-AMÉRICAIN

Konrad von Moltke

Une mauvaise gestion des problèmes environnementaux internationaux risque de porter atteinte aux régimes commerciaux. Dans une certaine mesure, la différence entre les questions environnementales non liées au commerce et celles qui s'y rattachent est artificielle. Si toutes les facettes des problèmes environnementaux ne sont pas gérées adéquatement à l'avenir, ces problèmes continueront de mettre en péril les régimes commerciaux. D'autant plus que, jusqu'ici, le débat a principalement porté sur les biens manufacturés; c'est surtout dans le secteur des produits de base, là où les impacts environnementaux sont irréductibles, que surgiront les nouveaux problèmes car, par définition, les produits de base proviennent de l'environnement. Par le passé, les produits de base et les produits similaires ont souvent été à l'origine de différends commerciaux liés à l'environnement tels que les différends sur le homard et le thon. Il existe de toute évidence un lien étroit entre la facette de la Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE) non liée à l'ALENA et les éléments s'y rattachant, et il est indubitable que certains des différends existant entre le commerce et l'environnement découlent du fait que, par le passé, les problèmes environnementaux internationaux existants en Amérique du Nord ont été mal gérés. Cette constatation peut très bien être illustrée par les deux exemples suivants.

Par le passé, les accords sur la gestion des déchets dangereux conclus entre les États-Unis, le Canada et le Mexique ont été motivés dans une large mesure par un désir d'échapper aux restrictions imposées par les modifications apportées à la *Resource Conservation and Recovery Act* sur le consentement éclairé préalable. Ainsi, le mouvement Greenpeace est maintenant la

source d'information en ce qui touche le déplacement des déchets dangereux en Amérique du Nord. Le travail de Greenpeace est digne d'éloges, mais je préfère que ce genre de renseignements me soient communiqués par les gouvernements.

Au cours des négociations portant sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE), les américains ignoraient que le commerce et l'environnement faisaient l'objet d'un débat important au Canada en ce qui concerne le libre-échange. Le représentant commercial des États-Unis n'a pas tenu compte des plaintes qui constituaient de sérieuses questions environnementales liées aux accords commerciaux. Cette occasion ne reviendra plus. À ce moment-là, j'estimais que les raisons invoquées à cet égard n'étaient pas suffisamment solides pour nuire à l'ALE, mais j'avoue que, rétrospectivement, elles étaient suffisamment sérieuses pour faire l'objet d'un débat.

D'autre part, au cours des dernières années, la Commission mixte internationale (CMI), important organisme binational, a été de plus en plus ignorée par les gouvernements. Ceux-ci ne l'ont peut-être pas totalement délaissée, mais ils s'en sont sûrement éloignés. Cet éloignement est en partie attribuable au fait que la collectivité des Grands Lacs s'est aperçue que la CMI pouvait servir d'intermédiaire pour critiquer les gouvernements, de sorte que ces derniers se sont retirés.

Les négociateurs de la CNAE peuvent en tirer d'importantes leçons : une CNAE efficace ne plaira pas aux gouvernements. Et celle-ci se devra d'être efficace, autrement elle ne remplira pas son rôle. La CMI a accompli beaucoup de choses très

intéressantes et l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs est remarquable à plus d'un point de vue. Par exemple, le fait que le principe de gestion de l'écosystème fait partie de cet accord est à l'origine de certaines difficultés liées à sa mise en oeuvre. La Commission de la frontière et des eaux limitrophes internationales (CFELI) sur la frontière canado-mexicaine est tout simplement inadéquate. Il s'agit d'un organisme international de services publics. L'Administration arrive à faciliter la documentation de ses accords en les présentant sous la forme de procès verbaux de la CFELI; elle rencontre ainsi moins d'interférence sur le plan législatif que si elle empruntait d'autres voies.

Ce ne sont là que quelques exemples d'occasions qu'on n'a pas saisies pour régler des problèmes environnementaux. La CNAE offre une occasion de se rattraper. Il n'existe aucune liste exhaustive des accords et des instruments conclus entre les États-Unis et le Mexique ou entre les États-Unis et le Canada sur l'environnement, car personne ne les a rassemblés. Dans un document publié récemment, Alberto Szekely a réuni la plupart des accords et des instruments portant sur la zone frontalière entre les États-Unis et le Mexique et j'ai établi une liste concernant la zone frontalière canado-américaine. Cependant, les questions transfrontalières n'ont pas reçues toute l'attention qu'elles méritaient et la CNAE représente une occasion réelle de corriger cette situation.

Il est extrêmement important que le mandat de la CNAE ne consiste pas à résoudre les problèmes d'hier. La politique environnementale est toujours en évolution et il faut se garder d'agir comme un général qui commence toujours une guerre en planifiant les batailles de la guerre précédente.

Il n'y a pas que l'adoption de l'ALENA en jeu : il faut s'efforcer d'offrir à l'Amérique

du Nord un développement durable et une gestion adéquate de son écosystème. Voilà le défi que la CNAE se doit de relever. À cette fin, il aurait fallu que la question du développement durable soit plus qu'une référence préambulaire dans le libellé de l'ALENA. Il serait fascinant de voir ce que son inclusion à titre d'objectif aurait sur la structure de l'Accord. Les spécialistes en droit commercial ont été priés de faire du développement durable un objectif la prochaine fois qu'un accord de libre-échange serait rédigé et voyez ce qui arrive. Dans un certain sens, et sans tenir compte de toutes les différences de structure, c'est ce qui se produit dans la Communauté européenne. Il s'agit d'un défi à relever.

Si on vise un développement durable, il faut modifier la structure de l'économie. Il ne s'agit pas de se défendre, mais d'apporter des changements. C'est une des grandes transformations qu'on a observé chez les écologistes. De ce fait, l'adoption de normes rigoureuses constitue souvent un avantage à l'heure actuelle, en particulier dans l'industrie. Il existe de nombreuses preuves que des normes rigoureuses ne nuisent pas à l'industrie.

La possibilité que certaines industries en déclin puissent servir de refuge aux pollueurs représente un autre aspect du débat. Il est très improbable qu'une industrie florissante adopte une telle pratique. Le simple fait qu'une industrie adhère à des normes peu rigoureuses dans le secteur des produits manufacturés est plus inquiétant en soi que les normes comme telles; une telle industrie est probablement sur le point de disparaître.

En quoi consiste le plan d'action de l'Amérique du Nord en matière d'environnement? Dans les lignes qui suivent, j'aborde différentes questions de façon non structurée et sans ordre de priorité. L'une de ces questions est celle des espèces migratoires vivant en Amérique du Nord. Il y a aussi le problème des régions

arides particulier à l'Ouest, quoique la gestion de l'eau deviendra un problème pour toute l'Amérique du Nord. Les régions du nord et du nord-est auront de l'eau en quantité suffisante, mais de vastes régions en manqueront. Le moment est venu de trouver un moyen de régler ces problèmes avant qu'ils ne divisent non seulement les pays, mais aussi les états et les régions de ce continent.

La pollution atmosphérique à grande distance constitue également un problème. Il existe des indications, faibles mais irréfutables, que le DDT continue d'entrer dans l'écosystème des Grands Lacs. Et ce DDT ne peut que provenir du Mexique. Ainsi, les liens entre les pays existent réellement quoiqu'en pense la plupart des gens.

Et que dire de la question de la surveillance? On s'est longuement attardé sur la question de l'application dans le débat portant sur la CNAE, mais très peu sur celle de la surveillance. Il faut avant tout s'assurer qu'une surveillance constante raisonnable est exercée. Ce n'est pas une tâche facile, mais elle permettrait au moins de recueillir des données assez facilement comparables. Une façon d'y arriver serait d'établir un inventaire nord-américain des rejets toxiques que la CNAE pourrait administrer. Toutes les substances dangereuses émises dans l'environnement à l'échelle de l'Amérique du Nord y seraient répertoriées.

Il y a aussi la question de la gestion des déchets dangereux, que l'on considère curieusement comme une question liée au libre-échange. La gestion des déchets dangereux repose sur un échange de services et il est essentiel de s'assurer que ces déchets sont traités de façon appropriée là où ils sont envoyés. Il faut d'abord parvenir à une entente consensuelle éclairée. Cette question suscitera de nombreuses difficultés.

Le développement et le transfert technologiques sont difficiles à gérer en raison de l'équilibre judicieux auquel il faut

parvenir entre le fait de s'assurer que les choses se fassent d'elles-mêmes ou de susciter une participation d'un palier approprié du gouvernement. Ces questions sont très étroitement liées à la question des droits de propriété intellectuelle. La question de l'étiquetage écologique et de l'identification des produits de consommation est une question d'ordre commercial. L'étiquetage écologique devrait se faire sur la plus grande échelle possible et la CNAE devrait avoir un rôle à jouer à cet égard. Les évaluations scientifiques ne susciteront pas que des différends sur la question des pluies acides ou des différends factices; de véritables différends seront soulevés et il faut trouver un moyen pour que ces questions fassent l'objet d'évaluations conjointes. Le problème du thon et des dauphins est dans une certaine mesure représentatif de l'impact actuel de la pêche au thon sur l'environnement et pas seulement dans la zone tropicale du Pacifique est. Les Mexicains ont invoqué notamment le fait que le problème du thon existe aussi ailleurs et ils ont blâmé la collectivité environnementale d'insister sur ce cas particulier. La question des évaluations scientifiques est d'une importance cruciale.

Il importe de se rappeler que la seule façon de faire appliquer les lois environnementales aux États-Unis, en Amérique du Nord, ou à l'étranger, est de solliciter la participation du public et de l'informer. C'est le fondement de l'application. En raison des conflits d'intérêts avec lesquels sont aux prises la plupart des gouvernements et des administrations, les lois ne seront vraisemblablement pas appliquées si l'on n'exerce aucune pression en ce sens; et ces pressions ne viendront pas des gouvernements. Il n'y a aucun intérêt d'ordre commercial dans le fait d'inciter les gouvernements à appliquer les lois environnementales, par conséquent la participation du public et l'information sont

vraiment des conditions préalables à une application efficace.

On peut prendre certaines mesures utiles au chapitre de l'application des lois sans porter atteinte à la souveraineté. Ces mesures seront tout aussi désagréables pour les gouvernements qui tenteront d'éviter que leurs politiques sur l'énergie, l'utilisation des sols et même sur les eaux limitrophes n'attirent trop l'attention. On peut s'interroger sur la nécessité de créer une commission chargée de s'occuper de la question des eaux limitrophes à l'échelle du continent alors qu'il s'agit d'une question bilatérale. On a parfois l'impression, quand on observe ce qui se passe entre les États-Unis et le Canada, qu'il y a un pays parmi de trop nombreux pays ou encore un pays parmi un trop petit nombre de pays. Tout au long des années 80, les États-Unis ont harcelé le Mexique pour qu'il s'attaque au problème des pluies acides et des émanations provenant des ses hauts-fourneaux tout en refusant d'admettre l'existence de ce problème dans le cadre des pourparlers entre le Canada et les États-Unis; la CNAE n'aurait pas toléré cela. La participation d'un tiers pourrait, d'une part, permettre de résoudre certains problèmes bilatéraux et, d'autre part, se révéler utile pour la CNAE. Enfin, il y a les questions de responsabilités communes à l'égard du milieu marin.

Étant donné la diversité des questions environnementales propres à l'Amérique du Nord et la difficulté d'établir un ordre de priorité, la CNAE doit être en mesure de cerner les problèmes, d'en évaluer l'ampleur et de trouver des solutions. À partir de ces questions, il est possible d'établir plusieurs critères clés sur lesquels on peut se fonder pour concevoir la CNAE. Le type d'institution créée par l'ALE ne

suffit pas. La CNAE doit avoir pignon sur rue. Il s'agit d'un problème considérable qui est non seulement d'ordre politique mais aussi d'ordre administratif, ce qui en soi délimite bien son ampleur. La CNAE se doit d'être ouverte et accessible à des intervenants autres que les gouvernements. Cela représente un enjeu considérable : les gouvernements ne seront pas à l'écoute d'une Commission dotée d'une trop grande autonomie, tandis que le public n'accordera aucune confiance à une Commission qui ne sera pas suffisamment autonome. Il faut atteindre un équilibre très délicat entre l'ouverture et l'accessibilité et la capacité d'une institution à établir de bons rapports avec le gouvernement. La solution est peut-être de mettre en place une structure à deux paliers : une Commission formée des ministres de l'environnement et d'autres ministres compétents dont relèveraient des commissaires désignés à temps plein.

La CNAE ne pourra pas résoudre à elle seule tous les problèmes environnementaux de l'Amérique du Nord, mais ces problèmes ne se régleront vraisemblablement pas sans elle. Un examen plus approfondi du plan d'action environnemental révélera clairement que l'interpénétration économique des trois pays exige de nombreux changements, particulièrement aux États-Unis où l'économie est l'une des moins viables au monde. Dans la mesure où les questions ainsi soulevées sont d'envergure internationale, il y a une très intéressante leçon à tirer des négociations commerciales : tôt ou tard, le Congrès autorisera l'Administration à utiliser une procédure accélérée dans le cadre des négociations portant sur des questions environnementales.

7. APPLICATION DES LOIS ET SANCTIONS COMMERCIALES

Robert Housman

Les environmentalistes doivent se réjouir de voir l'intérêt de plus en plus grand que suscite l'idée d'une Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE), qui pourrait, à un certain point, devenir une commission environnementale pour tout l'hémisphère si d'autres pays adhèrent à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). On a fortement tendance à s'appuyer sur cette nouvelle CNAE pour prendre en mains une multitude de choses, par exemple surveiller les questions d'envergure internationale et la façon dont les Nord-Américains les abordent. Ces questions sont importantes et la CNAE, dans une certaine mesure, devrait y jouer un rôle, comme dans d'autres domaines d'ailleurs. Toutefois, il est essentiel de ne pas perdre de vue une donnée fondamentale : la CNAE est liée à l'ALENA. Elle représente un mécanisme qui sert à combler ce que bon nombre de gens considèrent comme étant des lacunes dans le libellé actuel de l'ALENA.

L'ALENA porte uniquement sur le commerce. Par conséquent, la CNAE doit jouer un rôle dans les questions environnementales relatives au commerce, et son premier principe est l'application des lois. C'est un principe important sur le plan environnemental puisque personne n'aime voir les rivières polluées, personne n'a envie de respirer de l'air vicié ou de manger des aliments empoisonnés. Il faut cependant reconnaître que le commerce, de nos jours, ne se pratique plus comme avant. Lorsqu'on a commencé à parler du commerce et des droits et règlements qui s'y rattachent, il était alors question de la capacité de transporter des produits de l'autre côté de la frontière et d'exercer la libre concurrence sur les marchés étrangers. Avec le temps, les règles commerciales ont évolué. Elles ne concernent plus seulement

la pénétration d'un marché et la concurrence qu'on s'y livre; elles visent également la façon dont s'exerce cette concurrence, c'est-à-dire avec équité ou non. C'est pourquoi l'ALENA comporte des dispositions antitrust ainsi que des clauses relatives aux droits de propriété intellectuelle et à l'investissement. Il ne suffit pas de pouvoir pénétrer le marché, il faut également être traité selon des règles de jeu équitables. À cet égard, les lois environnementales ne diffèrent pas des lois antitrust qui sont également une forme de réglementation sociale. Ces dernières ont été créées parce qu'on avait l'impression que les consommateurs étaient exploités. Dans un marché concurrentiel mondial, et plus particulièrement dans un marché concurrentiel régional, nous craignons que, si un partenaire commercial néglige de faire respecter ses propres lois environnementales, cela ne mette l'industrie dans une position concurrentielle désavantageuse.

Une autre hypothèse mérite réflexion. À moins qu'on ne se mette à appliquer les lois pour modifier la perception actuelle selon laquelle l'environnement, d'une façon ou d'une autre, se distingue du commerce, le Congrès américain n'acceptera pas l'ALENA.

L'application des lois s'exerce à différents niveaux. Elle devrait inclure, à un niveau, la supervision des citoyens et ce, malgré les problèmes que pose la question de la «qualité pour contester». La notion visant à permettre aux citoyens de participer au processus d'application des lois par l'entremise des poursuites internes et de faire valoir les décisions de leurs propres gouvernements est fondamentale. On ne peut mettre en doute la capacité des citoyens à promouvoir l'application des lois environnementales aux États-Unis. Il faut

par ailleurs reconnaître que ce genre d'application ne tient pas compte de l'aspect compétitivité des lois environnementales. Pour aborder cet aspect et créer un environnement qui encourage les pays à faire respecter leurs propres lois dans le cadre de l'ALENA, il faut passer à un autre niveau d'application, qui se situe à l'extérieur des limites politiques et territoriales de chacune des parties de l'ALENA.

Avec le recul, il est surprenant de constater la ressemblance entre certaines des propositions mises de l'avant par le milieu du commerce et le milieu environnemental. De part et d'autre, on prend conscience, étant donné les intérêts communs, de la nécessité de s'associer dans cette entreprise. Personne ne souhaite que l'application des lois engendre le protectionnisme, qui réduirait à la fois la légitimité du mouvement environnemental et l'efficacité avec laquelle le commerce peut promouvoir le développement économique, élever le niveau de vie et, on l'espère, assurer une plus grande protection environnementale grâce à la théorie de l'effet de ruissellement. Les deux milieux ont tout intérêt à faire en sorte que la concurrence se joue selon des règles équitables.

Pour établir ces règles de jeu équitables, chaque pays doit faire appliquer ses propres lois. De façon plus particulière, chaque pays doit veiller à l'application de certaines lois commerciales, sinon on impose une sanction qui ne tient pas compte de la souveraineté du pays en cause pour ce qui touche ses décisions. Les infractions sont tolérées moyennant une compensation. De la même façon, dans le domaine environnemental, une partie à un contrat établi entre les nations peut négliger de faire respecter ses lois environnementales, mais elle doit accepter le fait que ses partenaires commerciaux exerceront un recours.

La possibilité que les gouvernements nationaux soient tenus, en fin de compte, d'imposer des sanctions à l'égard des

infractions est un sujet de préoccupations. Ces sanctions pourraient être autorisées par un organisme trinational afin de réduire au minimum les préoccupations relatives à la souveraineté. L'approche trinationale permettrait, entre autres, d'aborder la question de savoir qui, des citoyens, des compagnies ou du gouvernement, peut déposer une plainte. Un organisme trinational fonctionnerait essentiellement comme la Cour suprême, c'est-à-dire qu'il séparerait les plaintes importantes de celles qui sont superficielles ou d'intention protectionniste. À notre avis, il faudrait prendre en considération les plaintes trinationales, les plaintes relatives à des questions transfrontalières ou au patrimoine mondial ou les plaintes touchant directement le commerce.

À partir de là, la CNAE trinationale serait en mesure de retenir les cas les plus importants, de rendre des décisions à savoir si les lois sont appliquées ou non et d'autoriser les pays à invoquer des mesures commerciales dans les cas où les lois ne sont pas appliquées. Ceci dit, les mesures commerciales particulières à un produit, tels les droits compensatoires, n'entreraient pas en ligne de compte, car c'est là un terrain propice au protectionnisme et, conséquemment, une voie à ne pas suivre. Il conviendrait d'imposer des sanctions commerciales seulement après une longue consultation et un effort coopératif. Cette approche réduirait au minimum la possibilité d'utiliser le processus d'application des lois environnementales à des fins protectionnistes. Néanmoins, les mesures commerciales seraient suffisamment fermes pour répondre à l'objectif qui est d'encourager chaque nation à faire respecter ses propres lois environnementales. Quant aux nations qui ne souhaitent pas faire appliquer leurs lois environnementales, on peut s'interroger sur la pertinence de créer une loi environnementale démocratique si la volonté de l'appliquer fait défaut.

Parlons, pour terminer, de la notion selon laquelle le pouvoir discrétionnaire de poursuivre doit s'accompagner d'une certaine latitude. L'application des lois n'a pas seulement trait aux poursuites. L'EPA fait respecter diverses lois environnementales aux États-Unis en vertu d'ordonnances administratives de consentement. Ces ordonnances permettent à l'EPA de communiquer avec une compagnie qui viole telle ou telle loi et de lui proposer les mesures X, Y ou Z afin d'être en conformité avec la loi. Ces mesures peuvent s'étirer sur cinq mois ou

cinq ans; néanmoins, il y a application des lois.

Quel que soit le processus créé en vertu de la CNAE, il devrait atténuer la notion selon laquelle les sanctions commerciales imposées par un organisme trinational jetteront un froid et feront redouter la présence des agents d'exécution fédéraux ou d'État. Ce ne sera pas le cas si des mesures de sauvegarde appropriées sont intégrées au processus.

8. LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ

Nina McClelland

Un élément important du secteur privé doit être pris en compte dans le présent débat. Les tierces organisations américaines responsables de l'élaboration des normes consensuelles et de l'évaluation de la conformité jouent un rôle de premier plan dans la réglementation environnementale. Elles élaborent les normes du secteur privé sur l'environnement et procèdent à des évaluations de la conformité afin de s'assurer du respect des normes et des règlements. Aux États-Unis, on compte plus de 600 organisations indépendantes du genre qui représentent un éventail complet de mesures additionnelles quasi-réglementaires relevant du secteur privé.

Les responsables de l'élaboration des normes du secteur privé et ceux qui sont chargés de faire la preuve de la conformité en testant et en certifiant les produits et services, représentent depuis toujours un élément très important des systèmes américain et canadien. Leur rôle, à l'heure actuelle, n'a toutefois pas la même ampleur au Mexique. Ces tierces organisations traditionnelles offrent un important service public et soutiennent simultanément les initiatives du gouvernement à tous les niveaux. Il n'est pas inhabituel que les normes consensuelles du secteur privé au Canada et aux États-Unis soient prescrites dans les codes, les règlements ou les politiques; parfois, les programmes d'évaluation de la conformité y sont également prescrits.

Les programmes crédibles du secteur privé sont efficaces parce qu'ils sont acceptés par les autorités publiques. Les gouvernements se fient à ces programmes. C'est pourquoi les fabricants de produits et les fournisseurs de services les utilisent. Les organismes de normalisation américains ont des liens très solides avec les secteurs privé et public.

La NSF International (NSF) a été approuvée il y a 50 ans. Son unique mission au chapitre des normes et de l'évaluation de la conformité porte sur la santé publique et l'environnement. Cette organisation du secteur privé est traditionnellement reconnue aux États-Unis pour ses normes environnementales détaillées. L'Environmental Protection Agency (EPA) se fie à la NSF en ce qui touche les normes et les programmes d'évaluation de la conformité, particulièrement en matière de produits chimiques utilisés pour épurer l'eau potable et de produits avec lesquels l'eau entre en contact au cours de l'épuration, du stockage ou du transport. La NSF agit à l'échelle mondiale. Ses programmes sont appliqués dans les 50 états américains ainsi que dans 38 autres pays. Elle possède des bureaux partout aux États-Unis, un au Canada et un à Bruxelles, en plus d'un important laboratoire à Ann Arbor au Michigan et d'un laboratoire satellite à Sacramento en Californie. Il ne fait aucun doute que la marque NSF est très courante sur le marché.

La NSF ne s'intéresse pas uniquement aux expériences commerciales de ses clients; elle a également à coeur ses propres intérêts sur le plan international. Ainsi, elle est très étroitement liée à l'American National Standards Institute (ANSI), qui a accredité et adopté les normes de la NSF en tant que normes nationales américaines. L'ANSI, de même qu'une organisation hollandaise, la RvC, ont l'une et l'autre accredité tous les programmes de la NSF visant l'évaluation de la conformité des produits en fonction des normes rigoureuses de qualité et de rendement appliquées à l'échelle nationale et internationale. La NSF considère que la formation d'un réseau est extrêmement importante. Elle a d'ailleurs établi un protocole d'entente avec l'Association canadienne de normalisation (CSA). Dans le cadre de cette entente, la NSF compte

utiliser les normes de gestion environnementale (NGE) élaborées par les Canadiens comme documents provisoires et les faire approuver par le processus consensuel des États-Unis. Le but est de concilier, dans la mesure du possible, les exigences du Canada et des États-Unis en matière de NGE et de trouver un partenaire mexicain approprié afin d'en arriver à un consensus nord-américain. En bout de ligne, on apporterait les NGE à la table d'élaboration des normes internationales pour qu'elles soient approuvées par l'intermédiaire du processus de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

C'est à Mexico qu'a récemment eu lieu le troisième forum trilatéral de normalisation. Le thème de l'environnement était pour la première fois inscrit à l'ordre du jour. Il ne fait pas de doute que les États-Unis ont grandement besoin de communiquer avec le Canada et le Mexique. Le forum visait à instaurer ce type de rapports. L'un des buts initiaux consistait à déterminer ce que contiennent les règlements officiels et les normes consensuelles du secteur privé en ce qui touche l'environnement, à considérer ce qui est prévu et à discuter ensuite pour en arriver à une harmonisation appropriée de ces documents.

Dans le secteur privé, l'adhésion aux normes s'effectue principalement par l'entremise d'une entente contractuelle avec les clients. On peut déjà constater, grâce au forum trilatéral, que les activités d'élaboration des normes s'effectuent à un niveau ascendant. Dans le cadre de ce processus, les délégués du secteur de l'environnement ont adopté une déclaration sur la Coopération nord-américaine sur les normes entre les trois pays. Cette déclaration a fait l'objet d'une large diffusion parmi toutes les parties intéressées en Amérique du Nord. Le groupe sectoriel ne se dissoudra pas; il continuera d'exister sous le nom de Groupe de travail sur les normes environnementales nord-américaines. Cette activité du secteur privé, en tant que

corollaire des discussions qui se poursuivent entre les gouvernements, peut jouer un rôle important pour tout ce qui touche l'élaboration d'une Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE) appropriée; elle est assurément un appui de taille à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

Les organismes de normalisation du secteur privé considèrent le consensus comme une partie importante de son processus. Ce dernier détermine quelles devraient être les normes et quelles politiques adopter pour les faire respecter. Par contraste, il y a une sanction limitée. La pénalité ultime imposée à une compagnie qui viole un accord consiste à révoquer son droit d'illustrer la marque d'homologation officiellement enregistrée. Le retrait d'une marque prescrite par une compétence fédérale ou d'État est une pénalité très grave. Les activités du secteur privé concernant l'application des normes et l'évaluation de la conformité sont également mises en pratique par le gouvernement dans ses spécifications d'achat. Elles représentent une façon très efficace de répondre aux objectifs d'application des lois et sont compatibles non seulement avec les programmes gouvernementaux à tous les niveaux, mais aussi avec les processus multinationaux comme ceux qui sont utilisés à la table d'élaboration des normes internationales.

Toute recommandation concernant la structure et l'élaboration d'un accord relatif à la CNAE devrait prendre en considération l'importance des activités du secteur privé en cours aux États-Unis et au Canada. Les Mexicains considèrent que les normes environnementales en vigueur dans leur pays sont au moins équivalentes à celles des États-Unis et du Canada. La différence se situe au niveau des ressources disponibles pour assurer la conformité aux normes.

Un représentant de l'institut des recherches hydrauliques du Mexique a demandé à la NSF si elle accepterait de signer un accord

contractuel en vertu duquel cette dernière certifierait les produits et les systèmes de gestion de la qualité des produits exportés des États-Unis vers le Mexique. C'est là une importante proposition qui offre à la NSF la possibilité d'établir une relation de longue durée avec les Mexicains.

Le consensus est un processus qu'il ne faudrait pas négliger en élaborant un accord

relatif à la CNAE. En tant que véhicule d'élaboration des normes relatives à la politique environnementale, le consensus nous assure de l'acceptation de ces normes puisque qu'il réunit toutes les parties intéressées. Le consensus reconnaît également la nécessité d'un développement durable et répond à cette réalité.

9. QUELQUES SUGGESTIONS CONCERNANT LA STRUCTURE DE LA CNAE

Robert Page **

Au terme des négociations portant sur l'ALENA, d'importantes questions sur l'environnement et le travail avaient été remises à plus tard, car elles devaient faire l'objet d'accords «parallèles» entre les parties. Ces questions revêtent maintenant une importance accrue puisque l'adoption de la législation de mise en oeuvre et de l'ALENA leur sont assujetties. L'élément central de l'accord parallèle sur l'environnement est la création de la Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE). Des négociations d'une importance cruciale sont actuellement en cours entre les trois signataires de l'ALENA, mais seuls les principes fondamentaux ont été abordés. La conjoncture actuelle offre une excellente occasion aux défenseurs de l'environnement d'intervenir dans les négociations portant sur la CNAE et d'influer sur la structure définitive de cette dernière.

L'enjeu

L'élaboration d'une nouvelle institution telle que la CNAE se révèle une tâche difficile, car il n'existe aucun organisme international similaire chargé de questions environnementales dont le mandat est axé sur le commerce ou d'autres accords. Par ailleurs, les problèmes liés à l'environnement et au commerce constituent un domaine d'étude relativement nouveau pour lequel aucun consensus international n'a été établi, sans compter la recherche de solutions. La CNAE doit avoir un lien intrinsèque avec l'ALENA, mais elle ne doit pas simplement se superposer à l'ALENA; il convient de créer une institution autonome dotée de pouvoirs et de responsabilités qui lui sont propres en matière d'environnement. Les problèmes auxquels la CNAE devra

s'attaquer sont plus complexes que ceux qui sont présentés devant la Commission mixte internationale. Sa structure et ses procédures doivent être compatibles avec la culture politique de trois différentes nations de même qu'avec trois différentes économies.

Les principes du bilinguisme et du biculturalisme sont chers au coeur des Canadiens. Certains des problèmes inhérents à ces principes émergent dans le débat portant sur la future CNAE : on utilise les mêmes mots, mais le contexte culturel est différent. Il est essentiel que la CNAE soit conçue de manière à favoriser le dialogue «interculturel» au sein même de cette institution dans son essence culturelle, car ce dialogue ne peut s'engager de manière adéquate uniquement dans des documents écrits. Seules l'ingéniosité et la créativité des parties intéressées se révéleront utiles, car il n'existe pas de modèle parfait sur lequel s'appuyer. Il pourrait être avantageux de poursuivre le débat portant sur la CNAE en tirant profit de l'expérience que les Canadiens ont acquis par le biais de la Commission mixte internationale (CMI) et de la Table ronde nationale.

Propositions formulées à ce jour

Jusqu'ici, le gouvernement canadien a proposé que la CNAE soit constituée sur le modèle d'un «conseil des ministres» qui se réunirait au moins une fois par année. Chaque pays serait doté d'un secrétariat assurant les services de soutien. La Commission remplirait de vastes fonctions en mettant en jeu de nombreuses activités utiles liées à la collecte de données sur les normes environnementales et à l'application de ces dernières, à la promotion de la recherche sur

** L'opinion exprimée dans le présent chapitre est celle de l'auteur et ne reflète pas nécessairement celle de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie ou du gouvernement du Canada.

l'environnement et des stratégies de prévention de la pollution, à la sensibilisation du public à l'environnement, à la promotion de l'harmonisation des normes à la hausse, à la collaboration avec les autres parties à l'ALENA et à l'élaboration d'une liste conjointe d'experts pouvant faire partie des comités de règlement des différends ou des comités scientifiques. Il s'agit là d'objectifs fort louables, mais le processus visant à déterminer les mesures à prendre semble hésitant et restrictif. La participation du public serait limitée à l'établissement d'un comité consultatif national dans chaque pays, comité qui ne participerait vraisemblablement pas au processus de la CNAE. Un tel modèle renvoie aux solutions envisagées auparavant et ne tient pas compte des progrès réalisés à la fois sur le plan théorique et pratique en ce qui touche la participation du public. Pour que la CNAE constitue une institution digne de foi, on devra pouvoir modifier sa structure de manière qu'elle comporte, entre les ministres et le personnel du secrétariat, un échelon intermédiaire où serait représenté le public. Ce dernier accordera sa confiance à la CNAE dans la mesure où ses représentants participeront au processus décisionnel grâce à une interaction directe avec les ministres et les dirigeants. Le succès de l'ALENA sur le plan politique repose d'ailleurs sur la crédibilité que le public accordera à la CNAE.

Leçons à tirer des processus adoptés par la CMI et la Table ronde

Pour créer la CNAE, il est essentiel de dégager des leçons de l'expérience des institutions existantes. Les processus adoptés par la CMI et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie peuvent nous éclairer à cet égard. La CMI s'occupe des questions portant sur les eaux limitrophes canado-américaines depuis 1912. La Table

ronde nationale a été créée à la suite du rapport Brundtland; il s'agit d'un organisme multipartite chargé de conseiller le gouvernement canadien sur la façon d'instaurer un développement durable. Il est important de donner des renseignements généraux sur chacune des institutions tout en précisant que cet exercice ne fournira pas nécessairement de réponse à nos questions.

La Commission mixte Internationale (CMI)

La CMI est dirigée par neuf commissaires, soit trois de chaque pays, désignés par les autorités politiques de leur pays respectif. Le Canada et les États-Unis possèdent chacun un bureau et du personnel de soutien. La CMI compte en outre plusieurs comités d'experts chargés de s'occuper de questions ou de projets particuliers (voir la figure 1).

Points forts de la CMI

- "Au fil des années, la CMI a contribué à résoudre certains différends de nature délicate portant sur les eaux limitrophes en favorisant la réconciliation entre les deux parties.
- "Les consultations interactives entre les commissaires ont contribué à établir des consensus et à résoudre des problèmes grâce à un mécanisme qui n'est pas à la portée des élus.
- "Les personnes nommées par les autorités politiques ont accès aux administrations centrales à Ottawa et à Washington.
- "Le fait que les États et les provinces participent au processus est garant de leur coopération.
- "Les comités consultatifs fournissent aux commissaires et, dans certains cas, au public de précieux renseignements à caractère scientifique et contribuent ainsi à sensibiliser le public.

Points faibles de la CMI

- "Les recommandations des commissaires masquent souvent la logique qui se dégage des travaux scientifiques afin de les rendre plus acceptables sur le plan politique.
- "Les ONG reprochent souvent aux commissaires leur lenteur et leurs tergiversations lorsqu'il faut prendre des mesures urgentes. Elles déplorent également que la CMI ne mette pas à contribution tous les intervenants.
- "Il arrive souvent que le financement public ne soit pas suffisant pour qu'on donne suite aux recommandations.
- "La CMI n'a jamais usé de son pouvoir d'arbitrage.

Bien que la CMI ait accompli du bon travail, son efficacité a été limitée en raison des restrictions imposées par les autorités politiques.

Le processus de la Table ronde au Canada

À la suite de la Commission Brundtland, le Canada a mis sur pied un processus multipartite afin d'élaborer des plans en vue d'assurer le développement durable à l'échelle nationale et provinciale, et à l'échelle municipale dans certains cas. Sont membres de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) : des ministres fédéraux (Environnement, Commerce, Finances et Énergie); des ministres provinciaux (3); des représentants d'ONG (8); des cadres supérieurs du secteur privé (7); des universitaires (6); des représentants syndicaux et d'autres intervenants. La Table ronde rend compte directement au premier ministre par le biais de lettres auxquelles sont annexés des rapports. Elle tient des réunions trimestrielles en vue d'examiner les politiques générales et des rapports précis présentés par des comités spéciaux. Un secrétariat professionnel dirigé par un directeur administratif fournit des services

de soutien à la TRNEE. L'objectif que poursuit la TRNEE est de parvenir à un consensus entre les parties, ce qu'elle a déjà tenté de faire dans des domaines importants comme les forêts, le tourisme, le commerce, l'éducation et la prise de décisions. Après un démarrage lent, la TRNEE produit maintenant des documents de principes dans plusieurs secteurs clés. Les comités et les groupes de travail de la TRNEE regroupent à la fois les membres de la Table ronde et des experts de l'extérieur appelés à accomplir des tâches précises.

La CNAE

Le fait de tirer parti de l'expérience de la CMI ou de la Table ronde pour créer la CNAE produira un nouveau niveau de structure institutionnelle entre les ministres et le secrétariat dont l'interaction se fera directement entre les paliers supérieur et inférieur. Deux modèles possibles émergent de cette analyse : A) un conseil trilatéral (composé de trois commissaires pour chaque pays) ou B) une table ronde trilatérale.

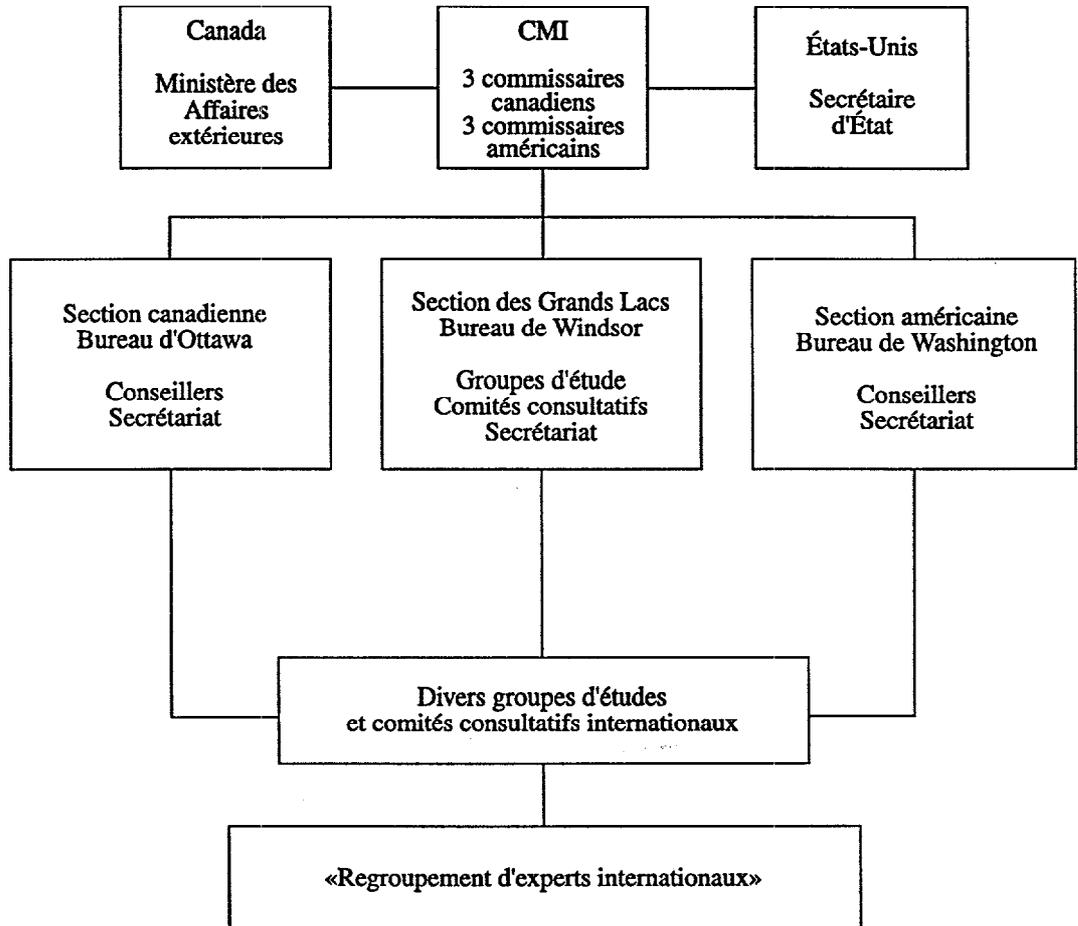
En optant pour le modèle du conseil, on perpétuerait sans doute certains problèmes inhérents à la CMI, tandis que le modèle de la table ronde favoriserait une démarche multilatérale plus exhaustive se prêtant davantage à l'atteinte d'un consensus tant au sein de chaque pays qu'entre les trois nations. Elle pourrait aider les gouvernements à trouver des solutions et des compromis innovateurs pour parvenir à un consensus et établir des politiques efficaces. Sans une structure complètement différente, la CNAE ne parviendra pas à susciter l'adhésion escomptée du public.

Analyse

Étant donné que l'adoption de la législation de mise en oeuvre de l'ALENA est en péril en raison des critiques et de l'opposition des ONG et d'autres intervenants;

Figure 1

Structure de la Commission mixte internationale



étant donné que la CNAE suscitera la confiance uniquement si elle rend compte au public de manière adéquate;

étant donné que les comités consultatifs proposés à l'heure actuelle ne participeront pas au processus interne de prise de décision de la CNAE;

étant donné qu'un conseil des ministres ne peut à lui seul assurer la transparence du processus;

il conviendrait de mettre sur pied une CNAE trilatérale formée des éléments suivants :

- 1) un conseil des ministres (qui se réunirait au moins une fois par année)

Le conseil publierait un rapport annuel sur l'état de l'environnement.

- 2) une table ronde trilatérale (formée de huit représentants de chaque pays)

Chaque délégation serait dirigée par un président à temps plein. Les présidents formeraient un comité de direction trilatéral qui coordonnerait le travail de la table ronde.

- 3) un secrétariat (doté d'un bureau central et de bureaux nationaux dirigés par un secrétariat général de la CNAE). La CNAE doit être plus que la somme de ses trois parties et susciter une interaction importante entre les trois pays.

- 4) des comités consultatifs spéciaux dans les domaines suivants :

a) élaboration de politiques et résolution des différends commerciaux;

b) recherche scientifique (transfrontalière);

c) plaintes portant sur l'application et harmonisation des normes à la hausse;

d) échange de données et rapports sur l'état de l'environnement; et

e) préoccupations des ONG.

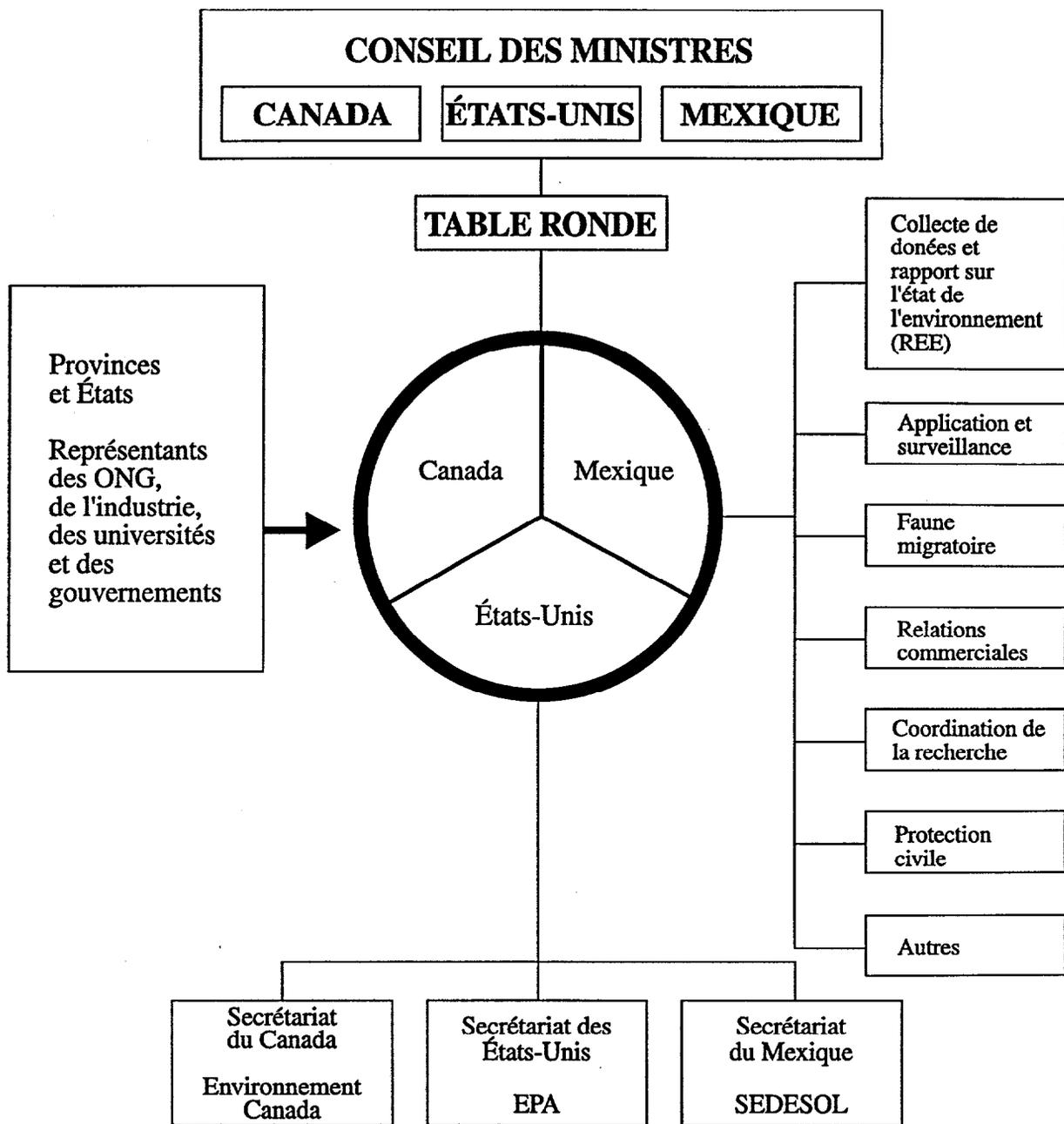
Ces propositions reposent sur l'excellent travail accompli par la CMI de concert avec ses comités consultatifs scientifiques.

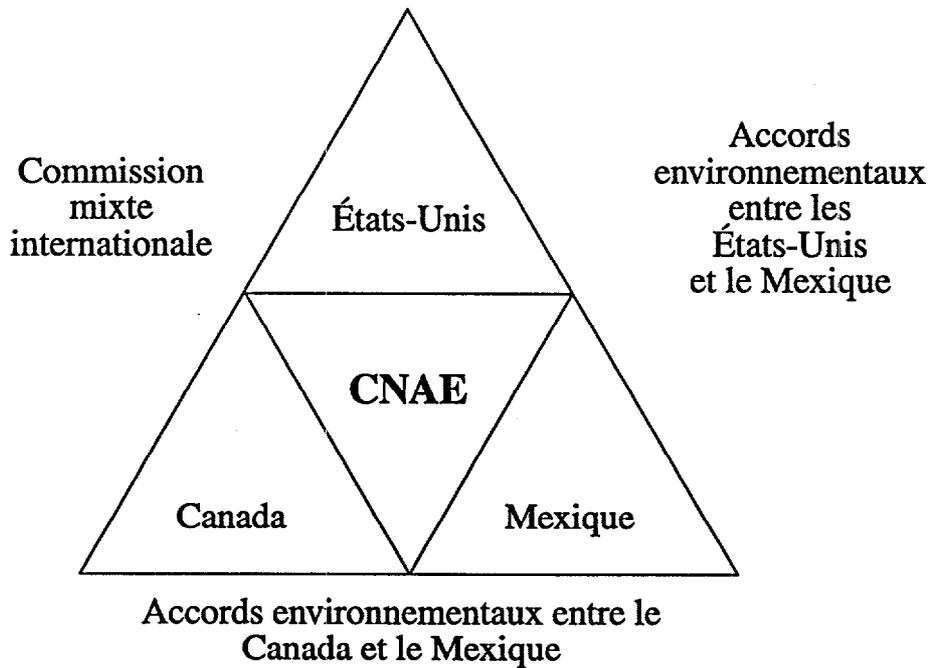
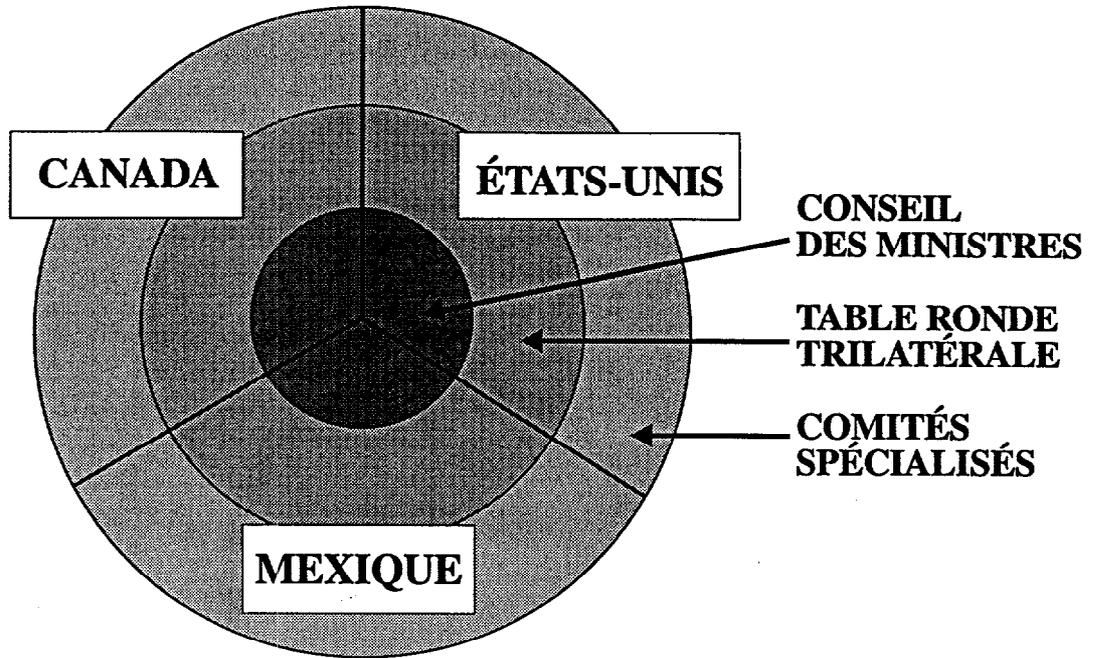
Conclusions

Cette structure permettrait d'accroître considérablement la responsabilisation de la CNAE face au public et de la rendre davantage digne de foi puisqu'elle garantirait la participation active des ONG, des scientifiques, de l'industrie et d'autres intervenants et contribuerait ainsi à enrichir les délibérations des ministres. Les débats de la table ronde trilatérale favoriseraient l'atteinte de consensus entre les représentants des secteurs de même qu'entre les représentants nationaux et contribueraient à résoudre des problèmes transfrontaliers communs. Les comités consultatifs techniques et scientifiques pourraient, d'une part, présenter à la CNAE des analyses éclairées et, d'autre part, la renseigner sur le mécanisme de règlement des différends commerciaux de l'ALENA.

La question environnementale constitue un obstacle de taille à l'acceptation et à l'approbation de l'ALENA par les autorités politiques. Un conseil des ministres ne saurait à lui seul gagner suffisamment la faveur du public ni susciter une confiance assez grande pour apaiser les préoccupations du grand public. Il faut donc trouver une solution plus radicale, par exemple mettre sur pied une table ronde trilatérale ou adjoindre au conseil des ministres un organisme consultatif. Un tel organisme enrichirait les délibérations des ministres et les aiderait à trouver de nouvelles solutions multipartites aux problèmes environnementaux transfrontaliers.







10. LA STRUCTURE DE LA CNAE ET QUELQUES-UNES DE SES FONCTIONS

William Snape

Sur le plan de la différence entre fonction et structure, on ne peut parler de la structure de la Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE) ou de la structure de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) sans parler également de leurs fonctions respectives. L'application des lois dans le cadre de l'ALENA est une fonction très dépendante de la structure de la CNAE. Au Canada, la principale difficulté que pose une telle application semble résider dans le fait que les provinces jouissent d'un degré élevé d'autonomie. La coopération et les rapports sont des éléments très importants si on veut créer, dans le cadre de l'ALENA, un régime d'application des lois environnementales qui soit efficace et permette de s'assurer que ces lois ne se trouvent pas à la base d'un avantage ou désavantage concurrentiel. Ceci dit, en ce qui touche l'aspect qu'aura la CNAE, il faut s'entendre sur ce qui est réellement en cause au moment de créer un accord commercial à l'échelle du continent : l'application des normes existantes. Au chapitre des fonctions, la CNAE elle-même devrait disposer d'un certain pouvoir d'application si on veut que l'ALENA contribue à la protection de l'environnement.

Il y a de nombreuses façons d'interpréter le mot «application». Pendant un certain temps, les gens s'inquiétaient beaucoup à l'idée que les responsables américains ou ceux de la CNAE allaient se promener d'un endroit à l'autre et fermer des usines aux États-Unis, au Canada et au Mexique. Le débat sur l'application des lois n'a rien à voir avec ça. Par conséquent, il est essentiel de définir ce que signifie le terme «application». À titre d'exemple, la capacité de mener une enquête, de dénoncer ceux qui ne se conforment pas aux lois existantes et de rendre publique cette

non-conformité est une fonction très puissante. Toutefois, les sanctions économiques qui font suite à cette enquête doivent constituer une mesure corrective, bien qu'indésirable, sinon il n'y aura pas de réelle dissuasion contre l'inobservation des lois environnementales. Quoique le consensus soit l'objectif de tout accord international, il faut se méfier d'une CNAE qui ne serait rien d'autre qu'une coquille vide.

Compte tenu de cet énoncé de fonctions, à quoi devrait ressembler la structure de la CNAE? Le rapport entre les ministres des pays visés (la CNAE) et le secrétariat de la CNAE est important. Ce dernier doit être très indépendant si on veut éviter que l'institution ne s'écarte de sa raison d'être pour ne devenir qu'une réunion annuelle aux allures de cocktail pour ministres de l'environnement. Par ailleurs, les experts environnementaux doivent jouer un rôle important et rendre des décisions exécutoires dans la résolution des différends environnementaux. Si les dispositions environnementales sont en cause dans un différend commercial, il est obligatoire d'accorder aux experts le respect qu'ils méritent au moment d'appliquer le processus.

L'une des différences entre les positions du Canada et des États-Unis à l'égard de la CNAE est le degré avec lequel le public peut communiquer directement avec la Commission. Il sera très difficile pour l'administration Clinton de ne pas tenir compte des demandes voulant que le public ait un accès direct à la CNAE. En acquiesçant à ces demandes, elle adopte une attitude politique qui fait du peuple la priorité première et reflète l'âge de la nouvelle démocratie. Il sera très difficile au président Clinton de «vendre» au Congrès

un ALENA qui crée un organisme bureaucratique quelconque hors de portée du public et qui apportera de l'eau au moulin de Ross Perot. On imagine le marteau prêt à tomber sur l'administration Clinton alors qu'elle cherche à mettre en oeuvre un ALENA fructueux. Les deux options sont les suivantes : créer un filtre entre le public et la CNAE ou, au contraire, favoriser la participation directe du public à la CNAE. Il y a toutefois un moyen terme possible, à savoir la création d'un comité consultatif public lié à la CNAE. Le public aurait un accès direct à ce comité qui, lui, aurait un accès direct aux décideurs de la CNAE. L'inconvénient d'une telle approche est qu'elle ajoute, avec cet organisme consultatif public, une autre couche de bureaucratie. Toutefois, cela peut s'avérer un très bon compromis.

La CNAE devrait être plus générale que l'ALENA. La capacité de la CNAE d'aller au-delà de ce qui constitue le domaine de l'accord commercial traditionnel est très excitante, et une telle manoeuvre, bien que nouvelle et alarmante pour certaines personnes, serait également très sensée. Elle offrirait une tribune où aborder certaines questions comme la différence, en termes de politique gouvernementale, entre des répercussions causées par la pollution transfrontalière et des répercussions commerciales. Ce pourrait également être un lieu où examiner en toute sécurité les questions environnementales auxquelles le continent fait face.

La CNAE ne devrait pas avoir le pouvoir d'agir sur n'importe quel type de non-application des lois environnementales. Le milieu environnemental ne s'attend pas à ce que la CNAE soit capable d'appliquer, par exemple à Fairfax en Virginie, les règlements visant les installations qui ne se conforment pas aux lois locales existantes en ce qui touche les déchets, mais qui ne sont à la source d'aucune répercussion commerciale ou transfrontalières ou n'affectent pas le patrimoine mondial. Ces

trois limitations ont été prônées par certains représentants sur le Capitole et sont généralement soutenues par le milieu environnemental. Néanmoins, la CNAE devrait être en mesure de considérer toute question d'application des lois environnementales.

Le dernier point à aborder est l'institutionnalisation des lois par rapport aux accords commerciaux. Si on se tourne du côté des États-Unis, on se rend compte que des lois comme la *National Environmental Policy Act (NEPA)*, la *Loi sur les espèces menacées d'extinction*, la *Loi sur l'assainissement de l'eau* et la *Loi contre la pollution de l'air* ont des dispositions qui cherchent à cerner les répercussions de certaines mesures des organismes fédéraux en ce qui touche les terres humides, les espèces en danger ou menacées d'extinction, les exigences relatives aux émissions toxiques ou, dans le cas de la NEPA, les répercussions sur l'environnement humain. Si on entend analyser les répercussions environnementales d'un accord commercial et qu'on a une bonne idée au départ de l'origine du problème, il vaudrait mieux appliquer ces lois aux accords commerciaux. L'un des problèmes auxquels fait actuellement face le Congrès et, dans une certaine mesure, l'Administration, est qu'ils n'ont aucune idée du rôle que jouera l'ALENA vis-à-vis l'environnement. Ils ne le savent tout simplement pas. Ils n'ont pas la moindre idée du montant requis pour nettoyer la région frontalière. Le Leader majoritaire Richard Gephardt s'est attaqué à cette question, mais n'a toujours pas de réponse. Il a appelé cinq gouverneurs des États frontaliers, s'est informé auprès des représentants des États frontaliers et du gouvernement mexicain, mais il n'a toujours pas obtenu de chiffres qui le satisfassent. Cette incertitude s'explique par deux choses. Premièrement, il s'agit d'une réalité qui se calcule difficilement; deuxièmement, le gouvernement des

États-Unis n'a pas tenté de mesurer la situation dans toute son ampleur. Par conséquent, l'institutionnalisation des lois environnementales par rapport aux accords commerciaux est très importante.

En conclusion, certains considèrent depuis trop longtemps l'idée du libre-échange comme une fin en soi, alors que le libre-échange, aussi louable qu'en soit le

but, doit plutôt être vu comme un moyen d'arriver à une fin. Il reste à convaincre beaucoup de gens que le libre-échange est une bonne idée pour la population des trois pays ainsi que pour l'environnement nord-américain et que l'ALENA saura améliorer plutôt que diminuer les normes de vie en Amérique du Nord.

11. CONCLUSIONS : NAISSANCE D'UN CONSENSUS

Sarah Richardson

De l'avis général, il n'y aura pas d'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) sans Commission nord-américaine de l'environnement (CNAE) ni de CNAE sans ALENA. La troisième série de négociations est en cours et les parties ne sont pas encore parvenues à établir un consensus en ce qui touche le mandat qui sera conféré à la CNAE et les pouvoirs qui lui seront dévolus. Les parties s'entendent sur le fait que la CNAE doit être un organisme trinational chargé de régler des problèmes environnementaux à l'échelle régionale, nationale et internationale en Amérique du Nord. Elles souscrivent également, en règle générale, à l'idée que la CNAE puisse exercer des fonctions liées au commerce et non liées au commerce. Ainsi, l'interaction entre les dispositions de la CNAE et celles de l'ALENA permettra de s'assurer que l'ALENA est mis en oeuvre en tenant compte de la question environnementale. On s'entend tout particulièrement sur le fait que la CNAE aura un rôle à jouer dans le domaine des normes et du règlement des différends.

L'environnement nord-américain

On reconnaît que les trois gouvernements nord-américains doivent collaborer davantage en matière d'environnement, accorder une attention accrue aux questions frontalières et développer et renforcer les accords bilatéraux existants entre les pays. À cette fin, les parties approuvent dans une large mesure l'idée que la CNAE joue un rôle de coordination majeur dans la promotion du développement durable et de la gestion responsable de l'écosystème en Amérique du Nord.

Parmi les problèmes d'envergure internationale auxquels la CNAE pourrait

s'attaquer, mentionnons la protection des espèces migratoires, les régions arides, la gestion de l'eau, la pollution atmosphérique à grande distance qui traverse les frontières et d'autres questions transfrontalières déjà assujetties à des accords bilatéraux entre les pays.

La CNAE devra également se pencher sur l'interdépendance des problèmes environnementaux propres à l'Amérique du Nord et des problèmes d'envergure internationale. Parmi les problèmes environnementaux propres à l'Amérique du Nord qui ont une dimension internationale, mentionnons le rendement énergétique, la surpêche hauturière, les engagements sur les changements climatiques, l'utilisation des sols, les eaux limitrophes, les milieux marin et côtier, et divers autres instruments internationaux auxquels adhèrent déjà les parties.

Normes

Les parties s'entendent sur le fait que l'une des fonctions importantes de la CNAE sera d'agir à titre d'organisme consultatif en vue d'instaurer des mécanismes de coopération favorisant l'harmonisation systématique des normes environnementales à la hausse, la reconnaissance mutuelle des normes établies et la mise en oeuvre d'activités visant l'établissement de normes dans différents contextes. La CNAE ne sera pas un organisme de normalisation en soi, mais elle facilitera l'harmonisation à la hausse des normes prévue dans le libellé de l'ALENA; et elle pourra peut-être contribuer à la détermination des critères d'utilisation des normes établies à l'égard du processus. De fait, la CNAE pourrait bien consacrer la majorité de son temps à la question des normes environnementales au cours des cinq ou dix prochaines années.

Mécanisme de règlement des différends

Les parties souscrivent à l'idée que la CNAE peut jouer un rôle complémentaire à celui de l'ALENA en matière de règlement des différends à l'égard notamment des points suivants : tenue obligatoire de négociations, création de groupes d'experts et de groupes de travail technique, établissement d'une liste d'experts environnementaux chargés du règlement des différends, formation de comités d'experts et de comités scientifiques, commentaires sur le rapport provisoire présenté par les membres des comités. En vertu du chapitre 19 de l'ALENA, la CNAE pourrait jouer un rôle dans l'élaboration de lignes directrices plus claires définissant la notion de subvention dans un contexte donné, en vue de l'octroi éventuel de «subventions écologiques» admissibles.

Application et sanctions commerciales

Pouvoirs d'application supranationaux

L'ALENA en soi n'est pas un accord qui lie les parties à une institution supranationale; il s'agit d'un accord fondé sur l'égalité souveraine de chaque partie. Par conséquent, il y a une limite à ce que l'on peut espérer de l'ALENA et de la CNAE. Une institution dotée de pouvoirs supranationaux serait bien plus radicale que l'ALENA, qui n'oblige pas les pays à abandonner leur souveraineté, ni ne les engage à créer des lois uniformes. Les parties s'entendent pour dire qu'il ne serait pas opportun d'accorder à la CNAE le pouvoir supranational de veiller à l'application de leurs lois environnementales nationales.

Sanctions commerciales

L'imposition de sanctions commerciales pourrait s'avérer une bonne façon d'inciter les signataires de l'ALENA à appliquer leurs propres lois environnementales. Les

parties sont favorables à la création d'un accord parallèle puissant en vertu duquel la CNAE serait investie de pouvoirs d'application bien définis et serait habilitée à imposer des sanctions commerciales. Cependant, on croit également qu'il ne serait pas toujours souhaitable que la CNAE mène des examens extraterritoriaux sur les lois environnementales nationales ou sur l'application de ces dernières. Les groupes écologistes sont partisans de l'imposition de sanctions commerciales en dernier ressort, mais la plupart des membres du milieu commercial s'oppose à ce que la CNAE impose des sanctions commerciales en vue d'obliger les trois pays à appliquer leurs propres lois environnementales.

Voici les trois principales raisons pour lesquelles l'imposition de sanctions commerciales ne jouit pas d'une grande faveur. Premièrement, les sanctions commerciales seraient très difficiles à appliquer à titre de recours général parmi les divers secteurs de compétence. Deuxièmement, elles seraient extrêmement préjudiciables au commerce canadien. En effet, le Canada tire 30 p. 100 de son produit national brut du commerce international de sorte que l'économie canadienne est beaucoup plus sensible aux mesures commerciales que celle des États-Unis ou du Mexique. Troisièmement, l'imposition de sanctions commerciales en vue d'«obliger» les pays à appliquer leurs propres lois environnementales dissuaderait ces derniers de rehausser ou d'établir leurs propres normes nationales; de telles mesures à l'égard de l'inaptitude d'un pays à appliquer ses propres lois seraient propres à le décourager d'élaborer des lois plus rigoureuses. De plus, le soutien des politiciens font souvent défaut aux gouvernements qui veulent appliquer adéquatement leurs normes environnementales selon un modèle de «réglementation directe». Il serait par conséquent opportun d'envisager différentes méthodes d'application telles que les permis échangeables.

Loi sur les pratiques commerciales déloyales

Le recours à des lois privées à l'égard des pratiques commerciales déloyales et l'imposition de «droits compensateurs environnementaux» dans le cadre de l'ALENA et de la CNAE ne jouissent pas d'un grand soutien. En règle générale, les parties conviennent que les lois nationales sur les droits antidumping et les droits compensateurs reflètent, dans la pratique, des préoccupations très douteuses en matière de politique et sont trop facilement accessibles aux groupes d'intérêts particuliers animés d'un esprit protectionniste. Même les environmentalistes reconnaissent la menace d'un «protectionnisme écologiste» susceptible d'être associé à l'application de lois privées à l'égard des pratiques commerciales déloyales.

Pouvoir discrétionnaire de poursuivre

Le pouvoir discrétionnaire de poursuivre en matière d'application constitue un autre point à l'étude. On pourrait élaborer un ensemble de critères permettant de différencier les domaines où la loi n'a pas été rigoureusement appliquée de ceux où l'organisme de réglementation a tout simplement négligé de faire son travail. Dans le premier cas, on pourrait, au bout d'un certain nombre d'années, rendre une institution conforme aux lois, peut-être grâce à de nouvelles techniques.

Mesures de sauvegarde prévues par la procédure

Puisque certains groupes considèrent actuellement les recours commerciaux que pourraient exercer la CNAE comme la mesure d'acceptabilité politique de l'ALENA dans son ensemble, particulièrement aux États-Unis, certaines mesures de sauvegarde relatives aux procédures pourraient être mises en place afin d'empêcher que l'industrie ne tente de «kidnapper» les environmentalistes. De

fait, ces mesures de sauvegarde prévoiraient un «filtre» gouvernemental à l'égard des poursuites (le droit de poursuivre), une période de consultation obligatoire ainsi qu'un recours sous forme de droits forfaitaires (plutôt que de droits ponctuels), qui seraient remis au trésor du pays contrevenant en vue de l'aider à régler le problème environnemental pour lequel les droits ont été perçus.

Modèle du chapitre 17

Le modèle de Droits de propriété intellectuelle (DPI) proposé au chapitre 17 de l'ALENA pourrait être appliqué, de façon appropriée, à l'environnement aux fins de l'imposition de sanctions commerciales. En vertu de ce modèle, toute personne peut déposer une plainte devant son propre gouvernement si elle estime qu'il y a eu violation de ses droits de propriété intellectuelle. Ainsi, le titulaire des droits est habilité à poursuivre un contrevenant devant un tribunal du pays où l'infraction a été commise en vue de faire valoir son droit de propriété intellectuelle. À titre d'exemple, si ce droit est violé au Mexique, la poursuite se fera devant un tribunal mexicain. Toutefois, des problèmes risquent de se poser pour ce qui est de la définition de la notion d'intérêts juridiques dans un contexte commercial, environnemental et concurrentiel et au moment d'aborder les questions de désavantages concurrentiels, toutes choses qui ne surviennent pas dans le domaine de la propriété intellectuelle, où les droits sont clairement établis. Aux États-Unis, par exemple, on ne peut engager de poursuites que si l'on défend un droit prévu par la loi. Ainsi, la loi américaine sur l'assainissement de l'eau vise la qualité de l'eau et non pas le droit à la compétitivité selon des règles de jeu équitables.

Si le modèle de DPI est appliqué efficacement, il permettra de régler des problèmes grâce à l'application des lois déjà en vigueur. Toutefois, les parties ne peuvent pas s'en inspirer pour régler l'autre question

fondamentale portant sur l'absence de pratiques établies ou sur une gestion adéquate des ressources dans l'un ou l'autre des trois pays.

Subventions environnementales

Un regard sur certains aspects de la proposition formulée par Dunkel lors des négociations d'Uruguay sur le GATT pourrait être d'une certaine utilité dans le présent débat. Si la proposition Dunkel à l'égard des subventions est acceptée, elle offrira aux gouvernements un moyen utile d'aider financièrement l'industrie à régler ses problèmes environnementaux sans que celle-ci n'ait à craindre de voir ses exportations assujetties à des droits compensateurs. Il semble qu'une aide financière accordée aux fins de la protection de l'environnement ne pourrait donner lieu au prélèvement de droits compensateurs, quelle que soit l'ampleur de cette aide. La nature même du montant versé ou peut-être le droit transférable constituera l'élément décisif pour déterminer l'existence d'une subvention inacceptable en fonction des règles du GATT. De plus, si un gouvernement n'obligeait pas les entreprises à respecter ses propres normes environnementales, on ne considérerait probablement pas qu'il y a eu «subvention».

Autres outils et instruments

La CNAE pourrait adopter une autre démarche en vue de favoriser la conformité. Les gouvernements doivent avoir l'impression qu'il est dans leur intérêt de respecter leurs obligations. Les outils suivants ont été suggérés comme moyen de parvenir à la conformité, mis à part l'approche réglementaire directe. Ces outils permettraient d'institutionnaliser ce que le milieu environnemental a désigné sous le nom de «projecteur mobile» destiné à mettre en lumière les violations excessives des normes environnementales par les parties. En l'absence de sanctions

commerciales, il est primordial que la CNAE soit le plus solide et le plus responsable possible sur le plan institutionnel afin d'être digne de foi.

Surveillance/enquête factuelle/établissement de rapports

Une surveillance adéquate constitue l'un des outils nécessaire à l'application. On a proposé de confier à la CNAE la tâche de gérer un inventaire nord-américain des rejets toxiques afin de déterminer quels produits chimiques étaient rejetés régulièrement dans l'atmosphère par les usines. Une CNAE puissante pourrait être également dotée de pouvoirs d'enquête autonomes. Certains sont d'avis que les autorités gouvernementales exercent un trop grand pouvoir sur la Commission mixte internationale canado-américaine puisque ce sont elles qui prescrivent les questions que la Commission doit débattre. Il faut que la CNAE, au contraire, puisse établir son propre plan d'action. Les parties semblent s'entendre sur le fait que la CNAE présentera des rapports annuels détaillés auxquels le public pourra avoir accès.

Consultation

La procédure et la consultation sont des outils très efficaces; adéquatement structurés, ils ne sont pas nécessairement «inopérants».

Participation du public et autonomie

L'une des façons de favoriser le respect des lois environnementales dans toute l'Amérique du Nord est de prévoir des dispositions pour que le public puisse participer à la CNAE et avoir accès à l'information. Il semble que les gouvernements aient besoin des pressions exercées par le public pour atteindre leurs objectifs.

Votation et recherche d'un consensus

La recherche d'un consensus dans le processus décisionnel et la mise en place de mécanismes de votation sont deux autres outils possibles. Bien que la prise de décision consensuelle jouisse d'un appui considérable, certains groupes écologistes penchent davantage pour la mise en place de mécanismes de votation, du moins en certaines circonstances.

On a proposé que la CNAE soit structurée selon le concept de la TRNEE lequel favorise une démarche multilatérale de consultation se prêtant à l'atteinte d'un consensus. La structure proposée vise à officialiser la participation des principaux intervenants qui constituent les composantes essentielles dont le gouvernement a besoin pour prendre des décisions. Les ministres qui dirigeront la CNAE devront s'efforcer de travailler de concert avec un organisme multilatéral plus autonome formé d'experts.

Secteur privé et organismes de normalisation

On semble s'accorder pour dire que l'un des rôles importants de la CNAE serait d'encourager les activités «ascendantes» d'établissement de normes environnementales projetées, ou déjà en cours dans le secteur privé, par les organismes à but non lucratif et d'en tirer profit également. Parmi ces organismes, mentionnons l'Association des normes canadiennes au Canada, l'ANSI aux États-Unis et le CANACINTRA au Mexique. De nombreux aspects de cette approche sont fondamentalement compatibles avec les principes d'un développement durable : le recours à une méthodologie du cycle de vie complet grâce à l'élaboration et à la normalisation de systèmes de gestion environnementaux ainsi qu'à des écolo-logos et à un étiquetage approprié des produits; l'établissement de normes selon une approche démocratique, axée sur le consensus; le recours à des

instruments du marché comme le retrait du certificat ou de l'admissibilité à soumissionner, qui constituent des moyens d'assurer la conformité à la suite d'évaluations. Étant donné que ces normes créées volontairement sont souvent citées en référence dans les règlements gouvernementaux et que les mécanismes de conformité du secteur privé peuvent être renforcés par des changements dans les pratiques d'achat du gouvernement, cette approche, dont l'efficacité est reconnue sur le plan de l'établissement des normes et de la conformité, crée une solidarité entre le secteur privé, les organismes à but non lucratif et les gouvernements.

Structure

Les parties s'entendent sur le fait que la CNAE devra comporter deux paliers. Au premier palier, les ministres posséderaient des pouvoirs suffisants pour faire contrepoids à la Commission sur le libre-échange formée des ministres du commerce et pour conférer à la CNAE une présence et une responsabilisation sur le plan politique. Au deuxième palier, on trouverait des commissaires indépendants désignés. Il semblerait souhaitable que la durée des mandats soit échelonnée et qu'on assiste annuellement à une réunion ministérielle au sommet. Les auteurs d'autres propositions préconisent la nomination d'un secrétaire général à la tête d'un organisme de soutien formé de professionnels et d'experts.

La mise en place d'un organe consultatif pose également un problème. On s'accorde sur le fait que la structure de la CNAE devrait favoriser la participation du public au processus décisionnel et même permettre un dialogue officiel entre les citoyens, les intervenants, les professionnels et les politiciens. La CNAE inspirerait ainsi davantage confiance. Cet organisme pourrait être formé de tous les intervenants intéressés, de neuf membres (trois de chaque pays) et d'un président.

Autonomie

Malgré l'importance de la participation du public et de l'autonomie, les gouvernements ont tout intérêt à ce que la CNAE constitue une organisation en bonne et due forme et à y attacher la valeur qui lui revient. Il y a une marge étroite entre l'entrée en scène d'une commission dotée de pouvoirs autonomes et le degré de désagrément que les gouvernements sont prêts à tolérer. Les gouvernements considèrent comme très précaire l'équilibre entre, d'une part, le degré d'autonomie et d'ouverture de la CNAE et, d'autre part, la valeur qui lui sera accordée. Une institution ne doit avoir que l'autonomie nécessaire pour cerner les problèmes sans que cette autonomie n'incite les gouvernements à les laisser faire cavalier seul. Le mandat et la composition de la CNAE permettront d'atteindre cet équilibre.

Financement

La question du financement est étroitement liée à l'autonomie dont doit jouir la CNAE. Le financement constitue depuis toujours le mécanisme de contrôle le plus efficace. Il est tout aussi important de trouver une source de financement et de déterminer le montant adéquat que de bien structurer la CNAE. La CNAE devra avoir accès à une source de financement sûre en vue d'élaborer son propre plan d'action.

Conclusion

Il est maintenant évident qu'il n'y aura pas d'ALENA sans CNAE et, selon un influent groupe environnementaliste américain, sans une CNAE réellement plus puissante que la Commission mixte internationale canado-américaine.

De concert avec les comités compétents du Congrès, l'administration américaine a amorcé les premières étapes de la procédure de «reverse mark-up». Au cours de cette procédure, la législation de mise en oeuvre de l'ALENA, de même que les accords supplémentaires sur le travail et

l'environnement, seront libellés. Cependant, il y a plusieurs aspects importants de la législation de mise en oeuvre qui, au début d'avril, n'ont pas encore été abordés et qui ne le seront pas avant plusieurs semaines. Mentionnons notamment la façon dont sera financé le projet d'assainissement de la frontière mexico-américaine. Les États-Unis ont annoncé qu'ils n'avaient pas l'intention de présenter officiellement au Congrès la législation de mise en oeuvre de l'ALENA avant la fin des négociations supplémentaires. Toutefois, le secrétaire du Trésor et le représentant commercial des États-Unis ont confirmé que leur administration avait comme objectif l'adoption et la mise en vigueur de l'ALENA le 1^{er} janvier 1994. On s'attend donc à ce que le Congrès se prononce vers la fin de septembre ou le début d'octobre, ce qui signifie que la législation de mise en oeuvre serait présentée au Congrès vers la mi-juin. Par conséquent, les deux ou trois mois suivant le premier avril sont cruciaux pour ce qui est de l'élaboration de la législation de mise en oeuvre et des accords supplémentaires.

En date du 17 avril, le Parlement canadien avait procédé à la deuxième lecture de la législation canadienne de mise en oeuvre de l'ALENA et celle-ci faisait l'objet d'un examen en comité. Il n'est pas impossible que le projet de loi soit adopté avant l'été. Dans le cas contraire, il deviendra un enjeu dans les élections générales prévues pour l'automne 1993. L'adoption de l'ALENA dépendra du résultat des élections et du nombre de sièges du parti au pouvoir.

Enfin, un important élément de tout accord supplémentaire est de faire en sorte que tous les pays qui adhéreront à l'ALENA à l'avenir soient disposés à prendre des engagements similaires à l'égard de l'environnement et que l'adhésion à l'accord supplémentaire soit une condition préalable. Cette exigence devra faire partie du libellé de l'Accord, surtout si l'ALENA est réellement le premier pas vers

l'élaboration d'un accord plus important qui portera sur tout l'hémisphère. À cette fin, il convient de faire preuve de créativité au moment de mettre en place des mécanismes

visant à aider les futurs partenaires commerciaux à établir leurs propres normes environnementales et leur propre niveau de rendement.

ANNEXE A

Ordre du jour

- 9:30-9:40 **Remarques d'ouverture**
Robert Blake, président du conseil, EESI
Pierre Marc Johnson, vice-président, TRNEE
- 9:40-10:10 **Contexte**
Modérateur : *Gareth Porter*, EESI
États-Unis : *Eric Biel*, Comité sénatorial des Finances
Canada : *Pierre Marc Johnson*, TRNEE
Mexique : *Regina Barba*, Union des groupes écologistes
- 10:10-11:25 **Fonctions commerciales de la CNAE : favoriser la complémentarité avec l'ALENA**
Armand de Mestral, Faculté de droit de McGill
Gary Hufbauer, International Institute for Economics
Discussion
- 11:25-11:40 **Pause**
- 11:40-12:30 **Fonctions de la CNAE non liées au commerce : indépendantes de celles de l'ALENA**
Konrad von Motke, Collège de Dartmouth
Discussion
- 12:30-13:30 **LUNCH**
13:30-14:45
Application
Robert Housman, Centre for International Environmental Law
Nina McClelland, NSF International
Discussion
- 14:45-15:00 **Pause**
- 15:00-16:45 **Institutionnalisation et organisation**
Robert Page, TRNEE
William Snape, Défenseurs de la faune
Regina Barba, Union des groupes écologistes
Discussion
- 16:45-17:00 **Remarques de fermeture**
Pierre Marc Johnson, TRNEE
Gareth Porter, EESI

ANNEXE B

Participants

John Audley
Analyste commercial
Sierra Club

Regina Barba
Présidente
Union des groupes écologistes
(Mexique)

André Beaulieu
Centre de médecine, de déontologie
et de droit
Université McGill

Eric Biel
Conseiller commercial
Comité sénatorial des finances

Richard Blackhurt
Économiste en chef
GATT

Robert Blake
Président
EESI

Seth Brewster
Adjoint législatif commercial
Bureau du sénateur Mitchell

Lise Boucher
Université McGill

Steve Charnovitz
Policy Director
Competitiveness Policy Council

Ann Cronin-Cossette
Section de l'environnement
Ambassade du Canada (Washington)

Armand L.C. de Mestral
Professeur
Faculté de droit
Université McGill

Ronald Doering
Directeur administratif
TRNEE

Janine Ferretti
Executive Director
Pollution Probe

Lynn Fischer
Natural Resources Defence Council

Margaret Gould-Collins
Membre
Comité sénatorial sur l'environnement et les
travaux publics

Arthur Hanson
Président
Institut international du développement
durable (IIDD)

Jean Hennessey
Directeur, Institute on Canada and the
United States
Collège de Dartmouth

Robert Housman
Centre for International Environmental Law

Stewart Hudson
International Program
National Wildlife Federation

Gary Hufbauer
International Institute for Economics

John Jackson
Centre de droit de l'Université de
Georgetown

Pierre Marc Johnson
Directeur
Centre de médecine, de déontologie
et de droit
Université McGill

John Kirton
Département des sciences politiques
Université de Toronto

Hayes McCarthy
Adjoint aux programmes internationaux
EESI

Nina McClelland
Présidente-directrice générale
NSF International

Ralph Osterwoldt
Direction de l'environnement
Banque mondiale

Robert Page
Doyen
Faculté des sciences environnementales
Université de Calgary

Jaime Palafox
Assitant du représentant de SEDESOL
SEDESOL

Gareth Porter
Directeur
Programmes internationaux
EESI

Sarah Richardson
Conseillère en politique étrangère
TRNEE

David Runnalls
Institut de recherches politiques

Matt Schaefer
Représentant de la Western Governors'
Association

Richard Smith
Principal Deputy Assistant Secretary for
Environnement
Department of State OAS/ENV
Department of State

William Snape
Procureur associé
Défenseurs de la faune

Kenneth Thomas
Bilateral Affairs Officer
Environmental Protection Office

Konrad von Moltke
Collège de Darmouth

Mel Wilson
Associate
IRIS Environmental Systems

ANNEXE C

Clauses provisoires de sauvegarde environnementale relatives à un article de l'Accord de libre-échange nord-américain Étendue des obligations : importance de normes environnementales plus rigoureuses

1. Aucune disposition du présent Accord ne doit être appliquée ou interprétée :
 - a) soit de manière à entraîner des répercussions néfastes sur la santé humaine, l'intégrité ou l'équilibre de l'environnement ou sur la préservation des ressources naturelles dans le territoire ou les secteurs soumis à la juridiction nationale de l'une ou l'autre des parties;
 - b) soit de manière moins rigoureuse que les normes environnementales nationales ou internationales - ou de manière contraire à ces normes - en vigueur là où ont été mis en oeuvre des politiques, plans, activités ou programmes dans le cadre du présent Accord ou là où sont survenues des répercussions dans le contexte précité.
2. Les parties doivent, individuellement ou conjointement, prendre toutes les mesures effectives et appropriées, y compris des mesures judiciaires, administratives ou autres, ou conclure les accords bilatéraux ou multilatéraux nécessaires afin de s'assurer que les politiques, plans et programmes entrepris individuellement ou conjointement en vertu du présent Accord, de même que les activités entreprises par des personnes physiques ou morales soumises à leur juridiction ou contrôle respectif, sont conformes au paragraphe 1 du présent Accord.
3. Au cas où il y aurait incompatibilité entre les dispositions du présent Accord et tout accord environnemental bilatéral ou multilatéral ou toute règle de droit international engageant l'une ou l'autre des parties, l'accord ou la règle contenant les dispositions environnementales les plus sévères prévaudra.

ARTICLE

Étendue des obligations : évaluation environnementale obligatoire

1. Dans l'année suivant l'entrée en vigueur du présent Accord, les parties prendront toutes les mesures effectives et appropriées, y compris des mesures judiciaires, administratives ou autres, pour rendre formellement obligatoires la présentation et l'approbation préalables d'une évaluation environnementale en ce qui touche les politiques, plans, activités ou programmes proposés ou tout changement important qui en découle.
2. L'obligation mentionnée au paragraphe précédent s'applique à toutes les fois que des organismes gouvernementaux ou des personnes physiques ou morales, quelle que soit leur nationalité, ont l'intention de mettre en oeuvre une proposition relevant du présent Accord dans le territoire ou les secteurs soumis à leur juridiction nationale respective ou à celle de l'une des deux autres parties au présent Accord.
3. Les mesures qu'adopteront chacune des parties en conséquence des paragraphes 1 et 2 doivent inclure :

- a) la création d'un mécanisme national approprié qui favorisera la conformité à ces paragraphes;
 - b) la nomination d'une autorité nationale ayant la compétence et la capacité technique de traiter, d'évaluer et d'autoriser ou de refuser les évaluations environnementales et d'entreprendre périodiquement des analyses obligatoires de vérification postérieure à un projet afin de connaître les répercussions environnementales causées par les politiques, plans, activités ou programmes déjà autorisés; cette autorité nationale aura le pouvoir de suspendre ou de révoquer une autorisation s'il existe des motifs raisonnables de croire que le projet autorisé a causé ou s'apprête à causer des répercussions environnementales néfastes, en violation de normes nationales ou internationales applicables; elle aura également le pouvoir de rendre toute autorisation future conditionnelle à la présentation et à l'approbation d'une nouvelle évaluation environnementale;
 - c) la création d'une procédure ou d'un mécanisme ouvert et efficace visant à faciliter et à assurer la participation du public dans la mise en oeuvre de cet article, particulièrement en ce qui touche, au moment opportun, les évaluations environnementales et les analyses de vérification postérieure à un projet, qui prévoient en outre des recours légaux pour empêcher ou repousser les autorisations irrégulières ou illégales; ce mécanisme ou cette procédure offrira toujours au public une possibilité de participation au moins équivalente à celle prévue dans une même fin par les autres parties au présent Accord conformément à leur législation nationale;
 - d) la création de procédures ou de mécanismes visant à s'assurer que les autorités gouvernementales ainsi que les personnes physiques ou morales soumis à leur juridiction ou contrôle se conforment effectivement et rigoureusement aux dispositions du présent article.
4. En même temps que les dispositions des paragraphes précités de cet article entreront en vigueur dans le délai accordé aux termes du paragraphe 1, chacune des parties doit :
- a) prendre toutes les mesures appropriées et effectives afin d'appliquer, avec le plus de rigueur possible, l'obligation de se conformer aux lois et règlements nationaux en vigueur, qui prévoient la présentation et l'approbation obligatoires d'évaluations environnementales, en maximisant la participation du public dans ce processus d'évaluation et d'approbation d'une manière au moins équivalente à celle prévue pour le public des autres parties au présent Accord;
 - b) prendre toutes les mesures appropriées et effectives qui sont légales pour rendre conditionnelles à la présentation et à l'approbation d'une évaluation environnementale l'autorisation ou la prorogation d'autorisation des politiques, plans, activités ou programmes proposés ou de tout changement important qui en découle, et que prévoient entreprendre ou qu'ont déjà entrepris, dans le cadre du présent Accord, des organismes gouvernementaux ou des personnes physiques ou morales, indépendamment de leur nationalité, dans les territoires ou secteurs soumis à leur juridiction nationale, en particulier dans les cas où une telle obligation est prévue par la législation nationale de l'une ou l'autre des parties au présent Accord.

ARTICLE

Définitions d'application générale

Politique, plan, activité ou programme, ou tout changement important qui en découle. Toute mesure qui, entreprise dans le cadre du présent Accord, peut engendrer des répercussions néfastes sur la santé humaine, l'intégrité ou l'équilibre de l'environnement ou sur la préservation des ressources naturelles dans le territoire ou les secteurs soumis à la juridiction nationale de l'une ou l'autre des parties. Toute mesure contraire aux normes environnementales nationales ou internationales en vigueur là où a été mise en oeuvre cette mesure ou là où sont survenues des répercussions.

ARTICLE

Procédures relatives au panel

Dans la période de 30 jours après l'entrée en vigueur du présent Accord, les parties doivent, en appliquant *mutadis mutandis* les dispositions de cet article, établir un panel permanent et indépendant chargé du contrôle et de l'examen annuel de l'incidence du présent Accord sur l'environnement. Ce panel favorisera dans la mesure du possible la participation du public. Dans son rapport annuel, le panel pourra proposer aux parties des modifications au présent Accord de façon à empêcher d'autres répercussions néfastes sur l'environnement suite à sa mise en oeuvre. Le panel peut également proposer en tout temps la suspension d'une partie du présent Accord s'il considère que l'application de cette partie peut causer des dommages irréversibles à la santé publique, à l'environnement ou aux ressources naturelles.

ANNEXE D

Accord provisoire visant l'établissement d'une Commission pour la protection de l'environnement en Amérique du Nord

Les gouvernements du Canada, des États-Unis du Mexique et des États-Unis d'Amérique (les parties) :

PERSUADÉS de la nécessité de coopérer entre eux pour protéger l'environnement et les ressources naturelles en Amérique du Nord;

CONVAINCUS que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) doit, à partir de son entrée en vigueur, être mis en oeuvre seulement de manière à s'assurer que les activités qui en découlent et qui sont entreprises dans toute la région protègent les ressources naturelles et améliorent la qualité de l'environnement de même que la santé et la sécurité des personnes dans les trois pays;

AYANT DÉCIDÉ de prévoir un mécanisme institutionnel efficace qui garantira de façon permanente une mise en oeuvre de l'ALENA saine sur le plan écologique;

PROCLAMANT À NOUVEAU le principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement, le principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement de même que la résolution 1803 de la dix-septième Assemblée générale des Nations Unies sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, du 14 décembre 1962;

ÉVOQUANT les divers accords bilatéraux, trilatéraux et multilatéraux sur l'environnement et la conservation auxquels elles ont adhéré ainsi que leur rapport à l'ALENA, conformément à son article 104,

ONT CONVENU DES DISPOSITIONS SUIVANTES :

Article 1

Établissement de la Commission

1. Les parties établissent par les présentes la Commission nord-américaine pour la protection de l'environnement en Amérique du Nord (la Commission), qui se compose de l'Assemblée des parties, du Comité des experts environnementaux (le Comité) et des comités spéciaux d'experts gouvernementaux, indépendants ou de ces deux catégories que les parties peuvent mettre sur pied conformément au présent Accord.
2. Les parties fourniront à la Commission un budget qui lui permettra d'exécuter adéquatement ses fonctions en vertu du présent Accord. Elles géreront un fonds nord-américain pour la protection environnementale comme il est prévu aux articles 3 et 12.
3. L'Assemblée des parties, le Comité des experts et les comités spéciaux fonctionneront avec l'appui d'un secrétariat pro tempore, qui sera confié à chacune des parties pour des périodes de deux ans.

Article 2

Objet de la Commission

La Commission a pour objet :

1. De servir de centre de coordination du projet de coopération environnementale des parties, particulièrement grâce à l'échange d'information concernant les politiques, les lois, les plans et les programmes adoptés et appliqués par chacune des parties aux fins de la protection des ressources naturelles et de l'environnement.
2. D'assurer une application de l'ALENA qui soit saine sur le plan écologique afin d'empêcher que les activités réalisées dans le cadre de l'Accord n'engendrent des répercussions environnementales néfastes et de protéger les ressources naturelles et la qualité environnementale ainsi que la santé et la sécurité des habitants des trois pays.
3. De servir de mécanisme d'évaluation et de contrôle des accords environnementaux en vigueur et de ceux convenus par les parties conformément à la liste à jour fournie en annexe au présent Accord, et de formuler des recommandations visant à une application plus efficace de ces accords.

Article 3

Instruments de la politique environnementale nord-américaine

Les instruments de la politique environnementale dont dispose la Commission sont :

1. Le Rapport biennal de la Commission, conformément à l'article 6.
2. Le Répertoire des paramètres de tolérance maximale des répercussions environnementales, conformément à l'article 7.
3. Les Bulletins environnementaux, aux termes de l'article 8.
4. Les communications fournies par les personnes et les organisations non gouvernementales intéressées à l'environnement, comme le prévoit l'article 10.
5. Le Fonds nord-américain pour la protection environnementale tel que décrit dans les articles 1 et 12 du présent Accord.

Article 4

L'Assemblée des parties

1. L'Assemblée des parties est le principal organe de la Commission. Elle a le pouvoir de formuler des recommandations et d'adopter des décisions obligatoires pour les trois parties en ce qui touche les questions particulières prescrites par le présent Accord.
2. Chaque partie doit désigner une délégation au sein de l'Assemblée des parties.
3. Les délégations présentes à l'Assemblée des parties seront dirigées par une personne travaillant à plein temps pour la Commission et possédant des connaissances spécialisées éprouvées dans les questions environnementales. Cette personne ne doit pas avoir un droit de participation acquis dans le commerce et l'investissement se rapportant à l'ALENA.

4. L'Assemblée des parties adoptera ses propres règles de procédure.
5. L'Assemblée des parties tiendra des séances ordinaires au moins deux fois par année en alternance dans chacun des trois pays.
6. Toutes les séances de l'Assemblée des parties seront ouvertes au public, qui aura également accès à ses dossiers et documents. On convoquera le public au moins 15 jours à l'avance. L'Assemblée des parties devra tenir compte des propositions du public, qu'elle débattera et tranchera au cours de la même séance.
7. Les fonctions de l'Assemblée des parties sont les suivantes :
 - a) créer et publier le Rapport biennal de la Commission aux termes de l'article 6 du présent Accord;
 - b) faciliter l'échange d'information concernant les politiques, les lois, les plans et les programmes adoptés et appliqués par chacune des trois parties et visant la protection des ressources naturelles et de l'environnement, comme il est prévu au paragraphe 1 de l'article 2 du présent Accord;
 - c) évaluer et contrôler les accords environnementaux en vigueur et ceux convenus par les parties, dont la liste à jour apparaît sous forme d'annexe au présent Accord conformément au paragraphe 3 de l'article 2, et formuler des recommandations visant à une application plus efficace de ces accords;
 - d) par l'entremise d'un comité spécial d'experts oeuvrant dans plusieurs disciplines et avec l'appui du Comité d'experts, réaliser la création propice et rapide du traité provisoire visant à établir un régime régional détaillé de coopération environnementale en Amérique du Nord; poursuivre les négociations afin de mettre en vigueur ce régime conformément à l'article 11 du présent Accord;
 - e) remplir d'autres fonctions qui lui sont confiées dans le présent Accord.

Article 5

Le Comité d'experts environnementaux

1. Le Comité d'experts environnementaux sera un organe indépendant et impartial de la Commission, doté du pouvoir d'émettre des recommandations à l'Assemblée des parties, sous réserve des dispositions du présent Accord.
2. Chaque partie désignera trois membres au sein de la Commission d'experts environnementaux.
3. Tous les membres du Comité doivent posséder des connaissances spécialisées éprouvées dans les questions environnementales, ne doivent pas être des employés des gouvernements des parties, ni avoir un droit de participation acquis dans le commerce et l'investissement se rapportant à l'ALENA.
4. Les parties doivent désigner leurs membres au sein du Comité conformément à la procédure de sélection publique prévue à l'article 9.
5. Les membres du Comité doivent réaliser leurs fonctions exclusivement en leur capacité personnelle privée.
6. Le Comité adoptera ses propres règles de procédure.

7. Le Comité tiendra des séances ordinaires au moins à tous les trois mois en alternance dans chacun des trois pays. Deux des séances ordinaires du Comité se tiendront immédiatement avant les séances ordinaires de l'Assemblée des parties.
8. Toutes les séances du Comité seront ouvertes au public, qui aura également accès à ses dossiers et documents. Le Comité devra tenir compte des propositions du public, qui seront débattues par ses membres au cours de la même séance.
9. Les fonctions du Comité sont les suivantes :
 - a) créer, adopter et tenir à jour un Répertoire des paramètres de tolérance maximale des répercussions environnementales, conformément à l'article 7 du présent Accord;
 - b) émettre des Bulletins environnementaux conformément à l'article 8 du présent Accord;
 - c) promouvoir l'échange d'information concernant les politiques, les lois, les plans et les programmes adoptés et appliqués par chacune des trois parties et visant la protection des ressources naturelles et de l'environnement, comme il est prévu au paragraphe 1 de l'article 2 du présent Accord;
 - d) participer à l'évaluation et au contrôle des accords environnementaux en vigueur ou de ceux conclus par les parties sur les questions environnementales; la liste d'accords apparaît sous forme d'annexe au présent Accord, conformément au paragraphe 3 de l'article 2;
 - e) soutenir l'Assemblée des parties et le Comité d'experts environnementaux par la création propice et rapide, conformément à la section d) du paragraphe 7 de l'article 4 du présent Accord, d'un traité provisoire visant l'établissement d'un régime régional détaillé de coopération environnementale pour l'Amérique du Nord;
 - f) remplir d'autres fonctions qui lui sont confiées dans le présent Accord.

Article 6

Rapport annuel de la Commission

1. Le Rapport biennal de la Commission sera publié dans l'année qui suivra l'entrée en vigueur de l'ALENA et à tous les deux ans par la suite.
2. Deux mois avant de publier le rapport, on en distribuera une ébauche dans toute la région, suite à quoi seront recueillis les commentaires lors d'auditions publiques ou par l'entremise des communications visées à l'article 10.
3. Le rapport sera divisé en plusieurs chapitres qui comprendront les points suivants :
 - a) une révision des lois, règlements et normes techniques adoptés par chacune des parties ainsi que les structures administratives établies par ces dernières en vue de protéger les ressources naturelles, l'environnement et la santé humaine;
 - b) le dossier administratif et judiciaire de l'application des lois, règlements et normes techniques en vigueur dans chacun des trois pays et de la conformité par les secteurs privé et public;

- c) un examen des efforts visant à harmoniser les normes environnementales appliquées par les parties de même que leurs répercussions;
- d) une évaluation des répercussions entraînées sur l'environnement, les ressources naturelles et la santé humaine par les différences dans les normes environnementales de chacun des trois pays;
- e) une évaluation de la participation de chacune des parties dans les traités et accords internationaux concernant la protection environnementale et leur conformité à ces derniers;
- f) une évaluation du degré de participation du public dans l'adoption de lois et de politiques environnementales ainsi que dans le processus de décision, d'application des lois et d'évaluation des répercussions dans chacun des trois pays;
- g) une évaluation des répercussions environnementales découlant de l'application des dispositions de l'ALENA par secteur et sous-secteur ainsi que de différentes catégories d'activités se rapportant à l'ALENA;
- h) un examen du degré de conformité des secteurs privé et public aux dispositions obligatoires dans le domaine des évaluations environnementales et aux déclarations de chacun des trois pays;
- i) un examen des tendances environnementales inquiétantes dans chacun des trois pays qui permettrait de déceler les secteurs de grande préoccupation environnementale et de recommander des critères et des plans pour le nettoyage et l'élimination des pressions environnementales;
- j) les recommandations et décisions de l'Assemblée des parties concernant chacun des points de tous les chapitres précités du Rapport;
- k) les recommandations faites par le Comité pour chacun des chapitres précités et les raisons pour lesquelles l'Assemblée des parties adopte ou non ces recommandations;
- l) le texte entier des communications que font parvenir à la Commission les particuliers ou les organisations non gouvernementales conformément à l'article 10 du présent Accord, y compris les conclusions du Comité dans chacun des cas, ses recommandations respectives faites à l'Assemblée des parties et la décision de l'Assemblée dans chacun des cas.

Article 7

59

Répertoire recommandé des paramètres de tolérance maximale des répercussions environnementales

Le Répertoire recommandé des paramètres de tolérance maximale des répercussions environnementales sera adopté et mis à jour conformément aux dispositions suivantes :

- a) le Répertoire concernera les répercussions générales et particulières que les activités découlant de l'ALENA engendrent, par secteur et sous-secteur, sur les différents écosystèmes et composantes de l'environnement, sur des ressources naturelles particulières et sur la santé humaine;
- b) le Répertoire sera fondé sur les meilleures preuves scientifiques disponibles;

- c) le Répertoire sera, en tout temps, à la disposition du public dans toute la région;
- d) les parties doivent fournir au Comité toute l'information nécessaire à l'élaboration du Répertoire;
- e) en créant et en adoptant le Répertoire, le Comité s'engagera à respecter un délai où seront également pris en considération, d'une part, la nécessité d'accélérer la protection des composantes des écosystèmes et, d'autre part, la capacité particulière à chacune des parties pour ce qui touche l'observation des paramètres;
- f) les différents paramètres seront interprétés dans le Répertoire et publiés après l'adoption de chacun d'entre eux par le Comité;
- g) le premier Répertoire complet sera publié dans les cinq années qui suivront l'entrée en vigueur du présent Accord et sera mis à jour conformément aux critères établis par le Comité.

Article 8

Bulletins environnementaux de l'ALENA

1. Le Comité émettra un Bulletin environnemental de l'ALENA s'il juge, d'après des indications raisonnables et en dépit d'une absence de certitude scientifique absolue, que les paramètres de tolérance maximale sont sur le point d'être dépassés ou l'ont été.
2. Les Bulletins environnementaux de l'ALENA incluront les recommandations du Comité en ce qui touche les mesures que les parties devraient adopter afin de prévenir les répercussions ou de réparer les dommages environnementaux en question.
3. Si le Comité considère que les activités découlant de l'ALENA dans un secteur ou sous-secteur donné sont sur le point de causer ou causent des dommages irréversibles à un écosystème ou à une composante de l'environnement, à une ressource naturelle ou à la santé humaine, l'Assemblée des parties aura le pouvoir de suspendre ou de modifier provisoirement les dispositions en question contenues dans l'ALENA; elle pourra proposer aux parties, en s'appuyant sur une recommandation du Comité, les mesures définitives qu'elles devraient entreprendre à l'égard de ces dispositions.

Article 9

Procédure de sélection publique

1. Chaque partie doit établir une procédure de sélection publique qui permet de choisir les membres du Comité, y compris un jury de sélection composé de deux représentants du gouvernement, deux membres indépendants bien connus du milieu universitaire ainsi qu'un représentant d'une organisation non gouvernementale indépendante intéressée à l'environnement. Cette dernière jouira du plus grand soutien possible des organisations non gouvernementales du pays intéressées à l'environnement.
2. Le jury de sélection doit s'assurer que les trois experts qu'il aura choisis pour le Comité comprennent au moins un membre du milieu universitaire et au moins un membre d'une organisation non gouvernementale indépendante intéressée à l'environnement. Ce dernier jouira du plus grand soutien possible des organisations non gouvernementales intéressées à l'environnement.

3. L'Assemblée des parties émettra des recommandations afin de s'assurer que la procédure de sélection publique sera le plus compatible possible dans les trois pays.

Article 10

Communications par des particuliers et des organisations non gouvernementales

1. Tout particulier ou toute organisation non gouvernementale a le droit de faire parvenir à la Commission, par l'entremise du Comité, des communications sur :
 - a) soit une question relevant de la compétence de la Commission;
 - b) soit une activité ou un secteur ou sous-secteur d'activités qui, d'après l'auteur de la communication, entraîne des répercussions environnementales contraires à une application saine au plan écologique de l'ALENA ou des traités et accords sur l'environnement et la conservation qui sont en vigueur chez la partie ou les parties sur le territoire desquelles se déroule l'activité.
2. Toute communication soumise à la Commission doit être étayée sur des preuves scientifiques et autres dont dispose l'auteur de la communication.
3. Le Comité peut demander à l'auteur des éclaircissements ou de l'information supplémentaire s'il en a besoin pour émettre sa conclusion.
4. Les auteurs des communications ont droit à une conclusion du Comité à la séance suivante, au plus tard. Ils ont le droit d'être informés de cette conclusion de même que des recommandations faites par le Comité à l'Assemblée des parties et de la décision prise par cette dernière.
5. Si l'auteur d'une communication n'est pas satisfait de la conclusion du Comité ou de la décision de l'Assemblée des parties, les motifs de son insatisfaction seront publiés dans le Rapport biennal de la Commission de même que toute documentation pertinente concernant la communication.
6. Les dispositions de cet article sont à la fois indépendantes et sous réserve des recours à la justice interne à la portée des particuliers et organisations intéressés.

Article 11

Directives concernant la création et les négociations d'un Régime régional de coopération environnementale en Amérique du Nord

Conformément à l'article 2 du présent Accord, la création et les négociations d'un Régime régional détaillé de coopération environnementale en Amérique du Nord doivent être conformes aux directives initiales suivantes :

1. Le Régime comprendra des normes légalement obligatoires visant à :
 - a) offrir la meilleure protection possible aux écosystèmes et ressources naturelles de la région, spécialement ceux qui se trouvent en région transfrontalière;
 - b) empêcher que les activités entreprises dans le territoire ou les secteurs soumis à la juridiction nationale de l'une des parties ou les activités découlant d'autres sources extrarégionales n'entraînent des répercussions néfastes ou potentiellement néfastes

sur les écosystèmes ou les ressources naturelles du territoire ou des secteurs soumis à la juridiction nationale de l'une ou l'autre des parties;

- c) combattre, atténuer et contrôler les répercussions néfastes ou les dommages causés par ces activités;
 - d) prévoir la restauration des écosystèmes et des ressources naturelles détériorées par ces activités;
 - e) exiger de ceux qui ont causé les dommages ci-dessus visés qu'ils en assument la responsabilité;
 - f) établir une procédure obligatoire en vertu de laquelle les parties recevront un préavis et jouiront d'une période de temps pour évaluer les activités pouvant entraîner des répercussions environnementales transfrontalières dans la région;
 - g) mettre en vigueur un programme de coopération obligatoire pour les parties avec l'objectif de réduire leur implication au phénomène environnemental global.
2. Les mécanismes institutionnels nécessaires pour appliquer et rendre exécutoire ledit Régime, y compris le Comité établi par le présent Accord.

Article 12

Fonds nord-américain pour la protection environnementale

1. Conformément aux articles 1 et 3 du présent Accord, les parties doivent établir, par quelque moyen que ce soit, le Fonds nord-américain pour la protection environnementale et gérer les ressources financières nécessaires pour répondre aux objectifs et aux buts de la Commission et, concrètement parlant, pour que l'Assemblée des parties, le Comité des experts environnementaux et les comités spéciaux soient en mesure d'exécuter leurs fonctions respectives.
2. Les ressources financières doivent provenir, entre autres, des sources suivantes :
 - a) les contributions des parties, en tenant compte des conditions économiques et financières particulières à chacune;
 - b) un pourcentage des amendes ou sanctions économiques perçues par les autorités de chacune des parties par suite des infractions aux lois et règlements environnementaux commises dans leur territoire ou dans des secteurs soumis à leur juridiction nationale; ce pourcentage sera convenu entre les parties;
 - c) les montants obtenus des organisations financières internationales;
 - d) les montants obtenus d'autres sources privées et publiques.

62

Article 13

Clauses finales

1. Le présent Accord entrera en vigueur le jour suivant l'entrée en vigueur de l'ALENA et après que les parties se seront transmises l'information selon laquelle elles ont respectivement terminé leurs procédures internes à cet effet.
2. Le présent Accord n'admet aucune réserve.

3. Le présent Accord peut être modifié avec le consentement des trois parties.
4. Le présent Accord demeurera en vigueur jusqu'à ce que les parties y mettent fin.

EN FOI DE QUOI les parties ont signé les textes originaux du présent Accord également authentiques en anglais, français et espagnol le ____ jour de 199_ dans la ville de ____.