



**L'ACCORD NORD-AMÉRICAIN DE COOPÉRATION
DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT
(ANACE)**

Fiche d'information

Amélie Lavoie

Mise à jour : août 2001

Groupe de recherche sur l'intégration continentale
Université du Québec à Montréal
Département de science politique
C.P.8888, succ. Centre-ville, Montréal, H3C 3P8

<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM)

HISTORIQUE DE L'ANACE

La prolifération des accords de libre-échange a suscité et suscite encore plusieurs débats concernant les répercussions environnementales qu'ils peuvent entraîner. Pour les défenseurs du libre-échange, le commerce permet, grâce à la concurrence, de réduire le prix des produits écologiques, ce qui encourage leur utilisation. La libéralisation du commerce facilite ainsi la circulation des produits écologiques, les rendant plus accessibles et entraînant une augmentation des profits qui peuvent ensuite, être investis dans l'utilisation de matériels et de procédés moins polluants. D'autres personnes, au contraire, croient que la libre circulation des marchandises entraîne la formation de systèmes de production qui peuvent nuire à l'environnement. Selon elles, le libre-échange entraîne la destruction progressive et constante de l'environnement par l'exploitation abusive des ressources, par un relâchement des lois dans certaines régions afin d'attirer les entreprises et par l'utilisation de méthodes de production peu coûteuses et polluantes.¹

Les craintes environnementales concernant le libre-échange en Amérique du Nord ont été présentes dès la signature de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis en 1989 et se sont accentuées au tout début des négociations de l'Accord de Libre-Échange Nord-Américain (ALENA) qui incluait cette fois le Mexique. C'est dans un climat de contestation que se sont déroulées les négociations entourant la signature de l'ALENA. Plusieurs pressions sont d'ailleurs venues de la société civile (regroupements environnementalistes, syndicats, organisations non-gouvernementales, ..) des trois pays², afin que l'Accord contienne une clause protégeant l'environnement

¹ Pour plus d'informations sur le débat concernant les répercussions du libre-échange sur l'environnement, voir le document préparé par la CCE : *Répercussions de l'ALÉNA. Tentatives récentes de modélisation des répercussions du commerce sur l'environnement : un aperçu de quelques études*, Prospectus Inc, Ottawa, 1996, 66 pages. Site Internet : www.ccc.org/pubs_info_resources/publications/enviro_trade_econ/

² Les pressions sont venues principalement des États-Unis, le Mexique ayant comme principale préoccupation de remettre sur pied son économie par le libre-échange commercial.

et le travail. Bien que la société civile ait été un acteur important dans ce dossier, il faut noter que le Congrès américain a joué un rôle d'une extrême importance, exerçant de fortes pressions sur le gouvernement américain pour que les trois Parties incluent ces clauses. Le 12 août 1992, les négociations concernant l'inclusion des clauses sur le travail et l'environnement dans l'ALENA furent terminées. Les trois Parties ont alors inclus un objectif environnemental dans le préambule de l'Accord, voulant promouvoir le développement durable afin que le libre-échange n'affecte pas l'importance des lois de chaque pays sur la santé, la sécurité et l'environnement.³

Cette clause paraissait toutefois insatisfaisante pour bien des acteurs. Le 16 septembre de la même année s'amorçait le nouveau cycle de négociations concernant la création de deux accords parallèles à l'ALENA, l'ANACE (Accord Nord-Américain de Coopération dans le domaine de l'Environnement) et l'ANACT (Accord Nord-Américain de Coopération dans le domaine du Travail). C'est en mars 1993 que s'amorçaient les négociations officielles entre les trois Parties. Le Congrès américain avait d'ailleurs lancé un ultimatum au gouvernement Clinton, exigeant, sous peine de refuser l'ALENA dans sa totalité, que ces deux accords parallèles soient ratifiés par les trois Parties.

C'est ainsi pour répondre aux nombreuses craintes et pressions de la société civile et du Congrès américain que les trois Parties ont mis en place l'ANACE et ses structures institutionnelles. C'est aussi lors de ces négociations que fut proposée une institution tri-nationale dont le but est de veiller à ce que l'environnement soit protégé, exerçant un contrepoids à la Commission établie par l'ALENA. L'ANACE a donc été négocié pour appuyer l'objectif de développement durable prescrit par l'ALENA, pour permettre une meilleure coopération entre les trois Parties ainsi que pour étudier et prévenir les conséquences que pourrait avoir le libre-échange sur l'environnement.⁴

³ On retrouve dans le préambule de l'ALENA les résolutions suivantes : S'ACQUITTER de tout ce qui précède d'une manière compatible avec la protection et la conservation de l'environnement ; PROMOUVOIR le développement durable ; RENFORCER l'élaboration et l'application des lois et règlements en matière d'environnement,

⁴ Pour un détail des raisons qui ont poussé les trois Parties à négocier et à signer un accord environnemental parallèle, voir le préambule de l'ANACE.

PRINCIPES QUI SOUS-TENDENT L'ANACE

En signant l'ANACE, les trois Parties ont établi deux principes importants sur lesquels se basent toutes les dispositions de l'ANACE. Victor Linchtiger, directeur exécutif du Secrétariat de la CCE en 1997 écrit :

Les trois pays sont ainsi souverains sur leur territoire concernant l'exploitation de leurs ressources ainsi que l'adoption de leurs politiques et règles environnementales. L'Accord nous montre aussi que les trois pays doivent unir leurs efforts, en tout temps, pour protéger l'environnement qu'ils ont en commun.

L'équité est un autre principe important de l'ANACE voulant que chaque pays puisse bénéficier également des bienfaits que leur procurer l'environnement qu'ils ont en commun, que chaque pays prenne part équitablement à la résolution des problèmes ainsi qu'au financement des recherches pour aider les causes environnementales et que les générations de l'avenir puissent bénéficier, autant que les générations présentes, de ce que leur apporte l'environnement.⁵

⁵ C.F. SECRÉTARIAT DE LA CCE, *Une vision commune*, CCE, Montréal, 1997, p. 30.

OBJECTIFS DE L'ANACE

C'est dans la première partie de l'ANACE que l'on retrouve les objectifs fixés par les trois Parties. De façon générale, ces objectifs se veulent un mariage entre les préoccupations commerciales et environnementales dans le dessein d'améliorer la coopération entre les trois partenaires et de mettre en œuvre des lois protégeant et améliorant les conditions environnementales pour les sociétés actuelles et futures. On veut ainsi éviter la dégradation de l'environnement que pourraient entraîner le libre-échange et l'augmentation des entraves commerciales que pourrait entraîner l'instauration de politiques environnementales. Par l'ANACE, on veut principalement favoriser l'amélioration des conditions environnementales pour les générations actuelles et de l'avenir ainsi que favoriser et accroître la coopération entre les pays afin d'améliorer la mise en application et l'élaboration des lois qui protègent l'environnement. La Commission créée par l'ANACE doit donc s'assurer que les pays signataires respectent, appliquent et tiennent compte des mesures environnementales établies.

L'ANACE a aussi comme objectif de favoriser la transparence et la participation du public dans l'application et l'observation des lois et des politiques environnementales ainsi que de prévenir l'augmentation de la pollution par la mise en place de ces politiques. De plus, les Parties doivent promouvoir le développement durable et se doter de politiques environnementales et économiques compatibles. L'ANACE veut donc consolider et développer davantage les dispositions environnementales que l'on retrouve à l'intérieur de l'ALENA tout en s'assurant que les mesures environnementales élaborées et établies ne créent pas d'entraves aux échanges commerciaux. Enfin, l'ANACE veut s'assurer que les mesures environnementales soient peu coûteuses et efficaces afin d'éviter des dépenses considérables pouvant être inutiles.⁶

Pour atteindre ses objectifs, l'ANACE a prévu une série d'obligations que doivent assumer les trois pays.⁷ Chaque Partie doit faire respecter, sur son territoire, les lois environnementales qu'elle a adoptées, s'assurer qu'elles sont suffisamment sévères ainsi qu'élaborer de nouvelles lois, de façon transparente

⁶ Voir l'ANACE, *Partie I*, Article 1.

⁷ Voir l'ANACE, *partie II*, article 2 à 7.

et selon ses intérêts, pour la protection de l'environnement. Les Parties doivent favoriser l'éducation et la recherche sur les questions et les problèmes environnementaux ainsi qu'appliquer et intégrer, à l'intérieur de ses politiques déjà établies, les recommandations faites par la CCE. Les Parties doivent également former des inspecteurs qui surveilleront la mise en application des mesures environnementales, instaurer des procédures d'enquête en cas d'infraction de la loi, publier et diffuser l'information relative à l'application des lois et enfin, établir des procédures en cas d'urgences environnementales. Chaque partie doit s'assurer que toutes les personnes ou les organisations peuvent demander une enquête en cas d'infraction d'une loi environnementale et peuvent accéder à un recours judiciaire ou administratif.

LA COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE

Pour assurer un suivi et de voir à ce que les objectifs et les prescriptions de l'Accord soient respectés, les trois Parties ont créé la Commission de Coopération Environnementale (CCE). La CCE a comme mission principale d'adopter une approche permettant aux trois Parties d'intégrer ses recommandations à leurs politiques environnementales et d'encourager ces dernières à coopérer.

« La CCE encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux croissants qui unissent le Canada, le Mexique et les États-Unis »⁸.

La CCE a reçu plusieurs mandats des trois Parties afin qu'elle puisse remplir sa mission. La CCE se doit d'abord d'étudier les répercussions environnementales qu'entraîne la libéralisation des échanges commerciaux provenant de l'ALENA.⁹ Elle doit ensuite fournir de l'aide aux trois pays afin qu'ils coopèrent lors des résolutions de problèmes environnementaux communs et doivent aider et favoriser le développement économique qui entraîne le moins d'effets négatifs sur l'environnement. La CCE a aussi été mandatée pour aider les trois pays à appliquer leurs politiques environnementales de façon efficace, les aider à prévenir les dangers environnementaux possibles et permettre au public d'avoir accès à l'information et aux publications relatives à l'environnement.¹⁰ En d'autres mots, la CCE se doit de veiller à ce que les trois Parties respectent leurs engagements inscrits dans l'ANACE et de trouver les moyens pour les aider à y parvenir.

Précisant ses mandats, la CCE possède de nombreux rôles qui vont lui permettre de réaliser sa mission générale.

⁸ www.naaec.gc.ca/french/anace/anace.htm

⁹ Voir la série de documents portant sur l'environnement et le commerce : www.cec.org/pubs_info_resources/publications/enviro_trade_econ/

¹⁰ C. F. CCE, *Une vision commune*, CCE, Montréal, 1997, p. 10.

« L'une des plus importantes fonctions de la CCE consiste à réunir des experts des trois pays pour échanger des idées et élaborer des stratégies concernant des enjeux dont la portée touche l'ensemble du continent nord-américain. »¹¹.

En effet, la CCE doit réunir des experts multidisciplinaires provenant des trois pays pour travailler sur des questions environnementales litigieuses afin que les trois acteurs de l'ANACE puissent résoudre leurs problèmes environnementaux. Elle doit aussi produire des rapports et donner un coup de main aux trois Parties en ce qui a trait à la production de leurs rapports ou encore à l'élaboration de lois et politiques environnementales en leur fournissant de l'information pertinente concernant le libre-échange et l'environnement. Notons que le public peut aussi participer à la réalisation de cette tâche en assistant aux séances publiques organisées par la CCE, où l'on consulte les citoyens présents au sujet des problèmes environnementaux.

La CCE doit permettre la création de liens entre les différentes personnes intéressées aux problèmes environnementaux. Elle se charge ainsi d'étudier certaines plaintes provenant de citoyens ou d'organismes non gouvernementaux des trois pays concernant le non-respect des politiques environnementales d'une Partie. La CCE doit aussi rendre possible le partage de l'information concernant les techniques et les développements en matière d'écologie afin que les trois pays puissent bénéficier des connaissances des autres Parties pour améliorer leurs conditions environnementales. Enfin, pour répondre à son mandat de rendre public l'information et les rapports produits, la CCE a créé un centre de documentation situé à Montréal, où tous les individus peuvent avoir accès aux documents relatifs à l'environnement en lien avec le libre-échange.

¹¹ CCE, *Une vision commune*, CCE, Montréal, 1997, p. 6

STRUCTURE DE LA CCE

La CCE s'est dotée d'une structure composée de trois instances ayant chacune ses fonctions : le Conseil, le Secrétariat et le Comité Consultatif Public Mixte (CCPM).¹²

Le Conseil est la première instance de la CCE et celle qui a le plus de pouvoir dans la CCE. Ce sont généralement les trois Ministres de l'environnement des trois pays qui siègent sur cette instance. Le Conseil a le pouvoir d'établir lui-même ses propres règles et procédures et doit se réunir obligatoirement en session ordinaire au moins une fois par année. Il peut toutefois se réunir plus d'une fois en sessions extraordinaires à la demande d'une des trois Parties. Le Conseil possède plusieurs fonctions concernant la direction de la Commission, dont la principale de régler les différends entre les trois pays reliés aux échanges commerciaux et à l'environnement et ce, de façon coopérative.

« Il exerce une surveillance et prépare des recommandations sur la mise en œuvre et le développement de l'ANACE. Il dirige le secrétariat et un programme de travail coopératif. Il prépare des recommandations sur les principaux dossiers environnementaux et s'occupe des questions qui peuvent surgir entre les Parties relativement à l'application de l'ANACE »¹³.

Il donne aussi son approbation au budget de la CCE et voit à l'interprétation ainsi qu'à la bonne application de l'ANACE. Étudiant plusieurs sujets environnementaux (prévention de la pollution, étiquetage écologique, technologies écologiques, la protection de la faune et de la flore en danger d'extinction, ..)¹⁴, le Conseil doit émettre ses recommandations aux trois partenaires. Il doit finalement coopérer avec la Commission de l'ALENA afin de réaliser leur objectif commun. Le Conseil joue donc un rôle central, dirigeant la CCE.

Le Secrétariat est la deuxième instance de la CCE. Il faut d'abord mentionner que le Secrétariat est situé à Montréal et qu'il est possible de s'y rendre pour obtenir des informations sur l'ANACE et sur les documents produits par la CCE. Le Secrétariat est dirigé par un directeur exécutif que le

¹² Voir la Partie III de l'ANACE.

¹³ www.naaec.gc.ca/french/anace/anace.htm

¹⁴ Voir la Partie III de l'ANACE, l'article 10.2.

Conseil nommé pour trois ans avec une seule possibilité de renouvellement et est formé d'une trentaine de professionnels provenant, de façon égale, de chaque pays. Ces professionnels sont nommés par le directeur exécutif après avoir été approuvés par le Conseil. Le Secrétariat sert d'exécutant du Conseil et ce, grâce à une équipe qui travaille sur les dossiers environnementaux.

« Il fournit un soutien technique, administratif et opérationnel au Conseil ainsi qu'aux comités et aux groupes constitués par le Conseil. Il est chargé de préparer le programme de travail et le budget annuel de la CCE ainsi que des rapports sur des sujets qui relèvent de l'ANACE. Le secrétariat est également chargé de gérer les communications qui lui sont envoyées à propos de l'application des lois »¹⁵.

Il revient au Secrétariat de préparer des documents, des publications et de faire des recherches sur les questions qui touchent l'environnement contenues dans l'ANACE. Notons aussi que le Secrétariat gère le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) qui permet d'accorder des subventions à des organisations non-gouvernementales qui s'occupent des problèmes environnementaux et qui prônent le développement durable. Le Secrétariat doit également produire un rapport annuel traitant des activités, des dépenses, du budget et du programme prévus pour l'année suivante, des recommandations relatives à l'ANACE et de l'information recueillie par des organismes non gouvernementaux ou des individus qui se sont penchés sur les problèmes environnementaux. Ces rapports annuels doivent être examinés et approuvés par le Conseil ainsi qu'être accessibles au public.

Le Comité consultatif public mixte (CCPM), formé de quinze citoyens (cinq de chaque pays) représentant plusieurs groupes d'intérêts différents, constitue la troisième instance de la CCE. Pour favoriser la transparence et la participation du public le CCPM organise des séances ouvertes à tous les individus désirant s'informer et donner ses opinions concernant les problèmes environnementaux. Le CCPM doit se réunir quatre fois par année, dont une pendant la session ordinaire du Conseil. Le CCPM a pour fonction de donner ses opinions au Conseil et au Secrétariat, étant formé par des gens ayant différents intérêts, au sujet des questions relatives à l'ANACE et à son application.

¹⁵ www.naaec.gc.ca/french/anace/anace.htm

MISE EN APPLICATION DE L'ANACE

Dans le but d'établir des procédures de communications relatives aux questions d'application des dispositions de l'ANACE, les trois Parties ont élaboré les articles 14 et 15. Selon ces articles, il est de la tâche du Secrétariat de recevoir les communications provenant d'une ONG ou d'une personne qui considère qu'une des trois Parties n'a pas respecté l'application d'une loi environnementale et d'enclencher un processus d'enquête. Le Secrétariat juge d'abord si elle est recevable et si elle est assez pertinente pour poursuivre les démarches. Si la communication est acceptée, on transmet l'information et la communication à la Partie concernée et cette dernière doit, dans les 30 jours qui suivent, répondre au Secrétariat ainsi que lui transmettre toute information qu'elle juge pertinente à divulguer.¹⁶ Le Secrétariat doit ensuite se pencher sur la constitution d'un dossier factuel.¹⁷

« Un dossier factuel doit faire état, de la manière la plus objective qui soit, du contexte de la question soulevée dans la communication, des obligations qui incombent à la Partie visée aux termes de la législation invoquée, des mesures prises par la Partie en vue de s'acquitter de ces obligations et des faits qui étayent les allégations selon lesquelles la Partie omet d'appliquer efficacement ladite législation de l'environnement ».¹⁸

Pour constituer un dossier, le Secrétariat doit tenir compte de toute l'information pertinente publiquement accessible que peuvent lui transmettre les ONG, les experts, le CCPM et celle du Secrétariat même. Le dossier factuel provisoire est ensuite soumis au Conseil pour l'approuver. Si le Conseil approuve la poursuite du dossier factuel, la Partie concernée a 45 jours pour présenter certains faits que le Secrétariat pourra inclure dans le dossier. En dernier lieu, lorsque le dossier factuel est terminé, il doit être soumis une autre fois au Conseil qui pourra ou non, selon un vote au 2/3, approuver le dossier et décider de le rendre public dans les 60 jours qui suivent.¹⁹ Une plainte doit ainsi traverser un long parcours bureaucratique pour arriver jusqu'au bout, si elle n'est pas rejetée au cours des premières étapes.

¹⁶ Voir l'article 14 de l'ANACE

¹⁷ Un dossier est constitué lorsque le Secrétariat juge que la communication le justifie et lorsque le Conseil, par un vote au 2/3, lui donne son accord.

¹⁸ www.cec.org/pubs_info_resources/publications/mandate_pubs/

¹⁹ Voir article 15 de l'ANACE

L'ANACE AU CANADA

À la suite de la signature de l'ANACE, en août 1993, le Gouvernement du Canada, dont le Ministre du commerce extérieur à l'époque, Tom Hockin, était fier d'être un des trois partenaires qui coopérera pour s'assurer que les lois environnementales soient respectées de part et d'autres. Il a ainsi atteint ses objectifs en négociant et en signant un Accord où l'on retrouve des « mesures sévères » qui seront efficaces pour protéger l'environnement nord-américain.²⁰

« Nous avons convenu rapidement que, pour être efficaces, ces accords [ANACE et ANACT] devaient contenir des mesures garantissant l'application de nos lois en matière d'environnement et de travail. [...] Les gouvernements qui négligeront de faire appliquer leurs lois auront à payer des amendes, versées dans un fond dont l'objectif sera d'améliorer les conditions dans les domaines de l'environnement et du travail. »²¹

Pour le Gouvernement du Canada, la signature de l'ANACE est la preuve que les trois gouvernements ont un désir politique de s'occuper de la protection et de l'amélioration des conditions environnementales pour les générations actuelles et futures.

Il faut toutefois mentionner que la mise en application de l'ANACE est différente au Canada, les questions relatives à l'environnement étant un champ de juridiction provincial. En signant l'ANACE, le gouvernement canadien s'est engagé à appliquer l'Accord sur des questions concernant son champ de compétence, ce qui implique une participation importante des provinces canadiennes à la mise en place et au succès de l'ANACE. Le gouvernement du Canada a alors pris l'engagement d'établir un accord canadien permettant d'appliquer l'ANACE dans le plus grand nombre de provinces possibles. Il a entrepris des négociations de l'Accord Intergouvernemental Canadien (AIC) entre les provinces et le fédéral concernant l'ANACE. Or, depuis 1994, seules trois provinces ont adhéré et signé l'AIC soit, le Manitoba en août 1995, le Québec en décembre 1996 et le Manitoba en janvier 1997. Selon les dispositions de l'ANACE et de l'AIC, seules les provinces qui ont ratifié l'AIC pourront se prononcer sur la participation du Canada à l'ANACE et participer aux divers

²⁰ C.F. Gouvernement du Canada, *Communiqué sur l'ANACE et l'ANACT*, 13 août 1993, p. 1.

²¹ Gouvernement du Canada, *Déclaration du ministre du Commerce extérieur*, 13 août 1993, p. 2.

mécanismes de consultation au sujet de la mise en application de l'ANACE dans les trois pays.

Pour gérer la mise en place de l'ANACE au Canada, des mécanismes ont été élaborés dans l'AIC. Il prévoit d'abord la création d'un comité intergouvernemental regroupant le ministre de l'environnement au niveau fédéral et ceux des provinces. Il prévoit aussi la création d'un comité composé de fonctionnaires membres de la direction de chaque gouvernement. Il faut noter que l'ANACE a prévu la création d'un comité consultatif national (CCN) dans chaque pays. Au Canada, ce comité, créé en 1996, est composé de représentants d'ONG nommé par le comité gouvernemental et a comme principal mandat de lui donner son avis sur l'application de l'ANACE ainsi que sur l'application des lois environnementales au Canada. Jusqu'à maintenant, le but des rencontres du CCN a été de comprendre le fonctionnement de la CCE et de l'ANACE pour ensuite faire des recommandations au Comité intergouvernemental canadien concernant les positions que devrait prendre le Canada. Le CCN, instance indépendante et consultative, doit aussi de créer des liens avec les divers groupes consultatifs mis sur pied par l'ANACE, avec le CCPM, le CCN du Mexique et celui des États-Unis.

Les conditions quant à la participation du Canada à l'ANACE ne sont pas sans conséquences. En effet, pour avoir recours au processus de règlement des différends ou encore pour avoir accès à un groupe spécial lors de l'arbitrage, les provinces du Canada qui ont signé l'AIC doivent représenter au moins 55 % du PIB canadien. Le gouvernement canadien se doit ainsi de convaincre les autres provinces de ratifier l'AIC afin que l'ANACE soit efficace au Canada.

QUATRE ANS PLUS TARD ...

Selon l'alinéa 10(1) b) de l'ANACE, on confie au Conseil le rôle d'étudier, durant les quatre premières années suivant son entrée en vigueur, le fonctionnement et l'efficacité de la CCE et de l'ANACE.²² C'est dans cette optique que le Conseil a formé, en 1997, le Comité d'examen indépendant (CEI) composé de trois personnes, provenant des trois Parties, spécialisées sur les questions environnementales et la législation.

Après avoir consulté de nombreux documents et points de vue diversifiés, dont celui du CCN du Canada²³, le CEI a rédigé, en 1998, un rapport axé sur la mise en application de l'Accord et sur l'efficacité de la CCE comme le voulait l'alinéa 10(1) b). Le CEI a relevé plusieurs points positifs dont le caractère unique et particulier de l'ANACE, accord très complet, contenant d'importants moyens permettant d'atteindre le développement durable en Amérique du Nord. Le Comité mentionne d'ailleurs que la CCE est devenue une référence en Amérique du Nord en matière d'environnement et que les recherches effectuées sur les répercussions environnementales de l'ALENA maximisent les relations positives existant entre le commerce et l'environnement et font en sorte que le commerce affecte le moins possible les conditions environnementales.

Une des plus grandes forces de l'ANACE est, selon le CEI, le processus de communication qui est un mécanisme unique et un élément fondamental pour la CCE.

« Les communications de citoyens sur l'application efficace de l'ANACE procurent donc un nouveau type de processus au sein d'un continuum de reconnaissance grandissante de la valeur de la contribution des simples citoyens. Vu l'importance que l'on accorde aux questions d'application dans le contexte de l'ALENA, la participation des citoyens dans ce domaine est, de l'avis du Comité, un élément fondamental de l'Accord ».²⁴

Dans son rapport, le CEI mentionne donc que le processus de communication est bien appliqué par la CCE, menant à plusieurs réponses, et qu'il faut le conserver. Il faut toutefois noter que ce ne sont pas tous les experts

²² Voir la partie III de l'ANACE, article 10. 1(b).

²³ Voir la *Lettre au Comité d'examen du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACE*, 1998.

²⁴ CEI, *Examen quadriennal de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, juin 1998. (Disponible en support électronique sur le site de la CCE)

qui sont du même avis. En effet, Hervé Pageot, du Centre québécois du droit de l'environnement, a remis un mémoire à ce sujet. Selon ce dernier, c'est toute la mise en application de l'ANACE qui fait défaut et ce, dû en grande partie au pouvoir énorme du Conseil à la CCE et au manque de coopération de la part des trois signataires de l'ANACE. La lourde bureaucratie qui ralentit le processus de communication, le manque de volonté politique des trois Parties (qui n'ont jusqu'à maintenant formulées aucune plainte contre les autres parties, ce qui est essentielle au bon fonctionnement des articles 14 et 15) et le pouvoir discrétionnaire du Conseil à la CCE (étant à la fois juge et partie), sont toutes des causes qui font en sorte que le processus de communication est inefficace. La mise en application de l'ANACE est ainsi, selon M. Pageot, inadéquate et demanderait beaucoup d'amélioration.

Quelques lacunes ressortent aussi du rapport qu'a fait le CEI à propos de la mise en application de l'ANACE. Le Comité souligne d'abord le double rôle que joue le Conseil. Les membres du Conseil défendent leurs propres intérêts en tant que Partie signataire de l'ANACE et tente de défendre, en tant que juge, les objectifs communs établis dans l'Accord. Le CEI constate que le rôle de juge a été mis de côté par rapport au premier, ce qui constitue un échec important, puisque faire en sorte que les lois sont appliquées dans les trois pays surveillés est un des principaux objectifs de l'ANACE. Le CEI mentionne aussi le problème de dépendance du Secrétariat face au Conseil ainsi que les délais beaucoup trop longs qu'entraîne l'élaboration du programme et du budget annuel. Le CEI dénonce aussi le faible budget que possède la CCE qui limite grandement ses activités.

Le Comité note des problèmes au niveau de l'application de l'ANACE au Mexique et au Canada. En effet, il constate que le Mexique ne bénéficie pas de la même qualité de normes environnementales que les deux autres pays ainsi que d'un budget suffisant pour en instaurer de meilleures. Ceci démontre une inégalité entre les trois Parties, inégalité qui va à l'encontre du principe d'équité présent dans l'ANACE. Pour ce qui est du Canada, l'application de l'ANACE est grandement affectée par le faible taux de provinces qui ont ratifié l'AIC concernant l'environnement.

Enfin, le CEI considère qu'un des plus importants échecs de l'ANACE est l'absence de lien entre la CCE et la Commission de l'ALENA.²⁵

« Le Comité ignore si une suite a été donnée à l'un quelconque de ces liens [entre la Commission de l'ALENA et celle de l'ANACE] depuis 1994, et il ne sait pas exactement

²⁵ En effet, l'ANACE stipule que la CCE doit consolider les buts environnementaux de l'ALENA et que le Conseil doit collaborer, selon l'article 10(6), avec la Commission de l'ALENA pour réaliser ces buts.

pourquoi il en est ainsi. En fin de compte, cependant, il est quelque peu troublant qu'il n'y ait pas eu de communication jusqu'ici entre les organismes relevant des deux accords ».²⁶

Il s'agit ainsi d'une grande lacune, puisqu'il est important, pour faire le pont entre les visées environnementales et commerciales, qu'un lien soit établi entre les deux Commissions. En somme, l'examen fait par le CEI avait pour but d'évaluer la mise en application de l'ANACE et le travail de la CCE durant les quatre premières années afin de voir comment la CCE pouvait s'améliorer dans les années à venir. Il s'agira donc de voir, d'ici quelques années, si la CCE a tenu compte des recommandations faites par le CEI ainsi que celles faites par les diverses instances établies par l'ANACE.

²⁶ CEI, *Examen quadriennal de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, juin 1998. (Disponible en support électronique sur le site de la CCE : www.cec.org)

QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION

Bien que l'ANACE constitue un progrès concernant la protection de l'environnement, il semble que l'ANACE possède de nombreuses lacunes qui limitent la portée que peuvent réellement avoir ses objectifs, obligations et dispositions. On peut ainsi se poser une multitude de questions face à l'efficacité ainsi qu'à la pertinence même de l'ANACE. Il semble effectivement que l'ANACE ne réponde pas à sa fonction première de protéger l'environnement. D'abord, la mise en application de l'ANACE apparaît inefficace de par les nombreux problèmes que rencontre le mécanisme de plaintes de la CCE. Ensuite, le pouvoir discrétionnaire que détient le Conseil à la CCE fait en sorte que les Parties sont à la fois juges et parties. Finalement, le manque de volonté politique des trois Parties semble être une cause importante de l'inefficacité de l'ANACE.

En effet, lorsque constate l'attitude qu'à adopter le Canada et les États-Unis devant les négociations du traité de Kyoto en juillet 2001, qui a finalement été ratifié de peine et de misère, on peut remettre en doute le réel désir de ces deux pays de se préoccuper de l'environnement. Le Canada a même défendu son droit de polluer davantage, prétextant que ses forêts sont capables d'absorber tout le CO₂ dégagé dans l'air. Finalement, le Canada a été exempté de plusieurs clauses incluses dans le traité et les États-Unis refusent encore de le ratifier, considérant, selon l'administration Bush, qu'il pourrait avoir de graves répercussions sur l'économie américaine. Comme il semble que la sphère économique domine largement la sphère environnementale, on pourrait croire que la CCE n'a pas agi comme contrepoids à la Commission de l'ALENA et donc, ce sont les tribunaux de l'ALENA, non pas ceux de l'ANACE, qui ont réglé les causes. On peut alors comprendre les craintes de certains groupes de la société civile face à la mise en place de la Zone de Libre-Échange des Amériques (ZLEA), l'ANACE étant souvent considéré comme un modèle pour les accords commerciaux à venir. Le ministre de l'environnement du Canada en 1993, Pierre H. Vincent, avait d'ailleurs déclaré : « Cet accord environnemental constitue un jalon sur la voie du développement durable à l'échelle mondiale. »²⁷

²⁷ Gouvernement du Canada, *Communiqué sur l'ANACE et l'ANACT*, , 13 août 1993, p. 2.

Finalement, il semble intéressant à mentionner que l'ANACE est très peu connu du public, même si cet Accord a comme objectif la transparence et la participation du public pour que des « millions de paires d'yeux » puissent surveiller l'application des normes environnementales en Amérique du Nord. Or, la totalité des citoyens ou presque ne connaissent pas l'existence même de cet Accord. Il est donc difficile de faire en sorte que le public participe, malgré toutes les instances qui existent pour favoriser cette participation. Ceci démontre encore une fois le manque de volonté politique des trois Parties de protéger l'environnement. Pour conclure, on peut constater que la logique commerciale domine, de façon évidente, sur la logique du développement durable. Ainsi, tant que la logique du libre marché provenant directement de la logique capitaliste sera au cœur des accords internationaux, il serait très étonnant de voir qu'un de ces accords traite réellement des problèmes environnementaux dans le but de protéger la planète.

POUR EN SAVOIR PLUS ...

Pour en savoir plus sur les dispositions et les articles de l'ANACE ainsi que sur la mise en œuvre de l'ANACE au Canada, visitez le site de l'ANACE : www.naaec.qc.ca

Pour en savoir plus sur le travail et sur les diverses publications de la CCE, sur les subventions accordées, sur les communications déposées et sur les programmes, les budgets et rapports annuels, visitez le site de la CCE : www.cec.org. Ce site donne aussi bon nombre d'autres sites reliés à la problématique de l'environnement dans le contexte nord-américain.

Visitez aussi le site du Secrétariat de l'ALENA : www.nafta-sec-alena.org

Visitez le centre de documentation du Secrétariat de la CCE situé à Montréal :

Secrétariat de la CCE

393, rue St-Jacques Ouest
Bureau 200
Montréal (Québec)
H2Y 1N9
Tel : (514) 350-4300
Télécopieur : (514) 350-4314
Courriel : info@cemtl.org

AUTRES RÉFÉRENCES

- Canada. Affaires extérieures et commerce extérieur Canada, *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement : Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*, Ottawa, Gouvernement du Canada
- Comité d'examen indépendant, *Examen quadriennal de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, juin 1998. (Disponible en support électronique sur le site de la CCE)
- Comité consultatif national du Canada, *Lettre au Comité d'examen du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANACE*, 30 avril 1998. (Disponible en support électronique sur le site de l'ANACE)
- CCE, *Créer un cadre d'évaluation de répercussions environnementales de l'ALENA*, Prospectus Inc, Ottawa, 1996, 170 pages.
- CCE, *Prévention de différends : évaluation des valeurs du commerce et de l'environnement dans le cadre de l'ALENA et de l'ANACDE*, Prospectus Inc, Ottawa, 1996, 40 pages.
- CCE, *Répercussions de l'ALÉNA. Tentatives récentes de modélisation des répercussions du commerce sur l'environnement : un aperçu de quelques études*, Prospectus Inc, Ottawa, 1996, 66 pages.
- PAGEOT, Hervé, *Commentaires sur le processus relatif aux communications des citoyens*, Mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement, Montréal, 22 septembre 2000, 16 pages.
- SECRÉTARIAT DE LA CCE, *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, 1993. (disponible en support électronique sur le site de l'ANACE)
- SECRÉTARIAT DE LA CCE, *Une vision commune*, CCE, Montréal, 1997, 36 pages.
- THIREAU, Raymonde, *L'impact environnemental de libre-échange nord-américain*, Ste-Foy, Revue juridique de l'Université Laval, 1998, 44 pages.