

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE SYSTÈME DU GATT (*)

PAR

Olivier PAYE

ATTACHÉ DE RECHERCHE AU CENTRE D'ÉTUDES
DES RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES
DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. — LES PRINCIPES LIBRE-ÉCHANGISTES PROMUS PAR LE GATT

1. *Le principe de non-discrimination*
 - A. Les taxes
 - B. Les règlements
2. *L'élimination générale des restrictions quantitatives*
 - A. Les restrictions quantitatives aux importations
 - B. Les restrictions quantitatives aux exportations
3. *La limitation des subventions*
 - A. Les subventions aux produits destinés au marché intérieur
 - B. Les subventions aux produits destinés à l'exportation

II. — LES EXCEPTIONS AUX PRINCIPES LIBRE-ÉCHANGISTES TOLÉRÉES PAR LE GATT

1. *La protection des personnes et des animaux et la préservation des végétaux*
2. *La conservation des ressources naturelles épuisables*

CONCLUSION

INTRODUCTION

1. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (en anglais : General Agreement on Tariffs and Trade — GATT) a été signé le

(*) La présente contribution a été rédigée à partir d'une communication présentée le 7 mai 1992 lors d'une séance d'audition de la commission sénatoriale du commerce extérieur. Cet article a bénéficié des conseils de Monsieur Jean-Jacques REY, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, auquel l'auteur tient à exprimer ses vifs remerciements.

30 octobre 1947 par 23 États (dont la Belgique) et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1948 (1). Destiné à l'origine à une application provisoire en attendant l'entrée en vigueur de l'acte constitutif de l'Organisation internationale du commerce (dit « Charte de La Havane »), l'Accord général n'a jamais été soumis à ratification et n'a pas reçu l'assentiment du Parlement belge comme le prévoit l'article 68 alinéa 2 de la Constitution.

2. L'Accord général reprend, en l'étoffant, le chapitre consacré à la politique commerciale contenu dans la Charte de La Havane (2). Il comprend donc un ensemble de principes libre-échangistes mais, par contre, ne contient aucune disposition institutionnelle. La création d'un Secrétariat, la constitution d'un Conseil réunissant l'ensemble des États parties et la formalisation d'une procédure de conciliation (les « panels ») sont le fruit d'accords successifs conclus entre toutes les parties contractantes, sans que cela ne soit prévu dans l'Accord général.

3. La pratique que crée l'ensemble des décisions prises à l'unanimité par les parties contractantes permet d'interpréter avec plus de minutie les règles du GATT d'après lesquelles les mesures commerciales environnementales des États seront jugées. C'est le cas en particulier des rapports des panels d'experts, presque toujours choisis parmi les représentants permanents des États parties au GATT (3), qui se prononcent en fait et en droit sur les contentieux commerciaux qui leur sont soumis (4). Ces groupes spéciaux (traduction française de « panel ») ne sont saisis d'un différend que si les consultations entre les parties en litige n'ont pas abouti « dans un délai raisonnable » (5) et si le Conseil fait sienne la demande de mise en oeuvre de cette procédure émanant de l'une des parties, ce qui est quasi automatique. Le panel n'a théoriquement qu'une mission de conciliation, se

(1) Aujourd'hui, on dénombre 104 parties contractantes à l'Accord général, voy. *GATT Focus*, Bulletin d'information du GATT, n° 92, août 1992, p. 1. Le texte de l'Accord général est publié dans *Instruments de Base et Documents Divers* (ci-après *IBDD*), vol. I, pp. 13-80.

(2) Ceci explique pourquoi les travaux préparatoires auxquels il sera fait allusion concernent la rédaction de la Charte de La Havane. Voy. le texte de la Charte dans *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi*, La Havane, 21 novembre 1947 — 24 mars 1948, Acte final et documents connexes, ONU, La Havane, mars 1948 et les travaux préparatoires dans *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi*, La Havane, 21 novembre 1947 — 24 mars 1948, Rapports des commissions, ONU, La Havane, mars 1948.

(3) Pour les affaires traitant de la conformité des mesures de protection de l'environnement avec les règles du GATT, certains auteurs proposent que des spécialistes de l'écologie fassent également partie des panels, voy. e.a. Sandra WALKER, *The Treatment of Environmental Regulation Under International Trade Law : A Comparison with European Community Law and Proposals for GATT Reform*, Bruxelles, Centre d'Etude du Droit de l'Environnement, Facultés Universitaires Saint-Louis, 1992, pp. 141-142 et Charles ARDEN-CLARKE, *The General Agreement on Tariffs and Trade, Environmental Protection and Sustainable Development*, A WWF Discussion Paper, Gland, juin 1991, p. 21.

(4) Pour un aperçu de la procédure de conciliation du GATT, voy. Dominique CARREAU, Thiébaud FLORY et Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, 3^e édition, Paris, L.G.D.J., 1990, pp. 100-104.

(5) Environ 80 pour-cent des différends commerciaux sont ainsi réglés dans le secret des négociations diplomatiques.

limitant à constater les faits et leur conformité avec les règles du GATT et à formuler des recommandations au Conseil. En réalité, les rapports des panels sont très souvent adoptés (par consensus) par le Conseil, et s'ils ne le sont pas, c'est parce qu'un accord est intervenu entre les États en litige. Le recours aux représailles commerciales, « sanctions » théoriques du non-respect d'un principe du GATT, n'a été autorisé par le Conseil qu'à une seule reprise. Le plus souvent, les panels comme le Conseil se bornent à recommander, et à obtenir, le retrait de la mesure incompatible avec les prescrits du GATT. Depuis 1948, seulement cinq différends commerciaux touchant à la protection de l'environnement ou de la santé humaine ont été soumis à la procédure des panels. Il va sans dire que nous y ferons amplement référence.

4. A côté de l'Accord général et des « accords complémentaires » qui lient toutes les parties du GATT, il faut mentionner les codes issus des négociations du Tokyo Round qui n'ont été signés que par un nombre limité d'États dont la Belgique et la Communauté européenne (6). Ces codes précisent et développent une série de dispositions contenues dans l'Accord général et concernent par exemple les subventions et les obstacles techniques au commerce. Nous avons ainsi affaire à un système à deux vitesses, où des obligations juridiques pèsent sur certains membres du GATT et pas sur d'autres. Deux types de règles sont donc susceptibles d'entrer en ligne de compte lors de l'examen de conformité d'une mesure étatique de protection de l'environnement avec les principes du GATT. De plus, afin d'avoir à l'esprit les développements éventuels futurs du GATT, nous évoquerons également (avec la prudence requise) les résultats provisoires des négociations de l'Uruguay Round.

5. « L'État » dont il sera question ci-après est partie aussi bien à l'Accord général qu'aux « accords complémentaires » et aux codes. Il pourrait donc s'agir de la Belgique. Le terme « protection de l'environnement » sera utilisé de manière générale, visant aussi bien la pollution des éléments (terre, air, eau) et l'épuisement des ressources naturelles (végétales, minérales ou animales) que la santé des êtres humains ou le respect de la vie animale. Enfin, les mesures de protection de l'environnement qui seront envisagées pourront indistinctement relever d'une politique nationale spécifique de l'État

(6) Seuls les États ont le statut de partie contractante au GATT. Toutefois en vertu des articles 113 et 116 du Traité de Rome, la CEE (représentée par la Commission sur mandat du Conseil des Ministres) est compétente pour négocier et conclure les accords du GATT, voy. Dominique CARREAU, Thiébaud FLORY et Patrick JUILLARD, *Op. cit.*, p. 98. et Jean-Victor LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, 3^e édition, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, coll. « Perspectives européennes », 1986, p. 18, par. 10.

ou être mises en oeuvre en application d'accords internationaux de protection de l'environnement (7).

6. L'expression « protection de l'environnement » ne figure nulle part dans le texte de l'Accord général. Dans l'immédiat après-guerre, la protection de l'environnement ne se formulait pas encore en termes d'objectifs et encore moins en termes d'impératifs. Ces mots apparaissent pour la première fois dans les codes de 1979 (voy. *infra*). Des objectifs liés à la protection de la santé des personnes et des animaux et à la conservation des ressources naturelles épuisables sont néanmoins inscrits dans l'Accord général parmi les mesures qui permettent, dans certaines circonstances précises, de déroger aux principes du GATT.

Envisageons dans un premier temps les principes auxquels les mesures de protection de l'environnement devront se conformer pour être compatibles avec le système du GATT (I) avant d'examiner si, en cas de non-conformité, ces mesures pourraient quand même être admises par le GATT au titre d'exceptions (II).

I. — Les principes libre-échangistes promus par le GATT

7. L'Accord général repose sur un principe fondamental : la non-discrimination entre produits similaires. Doivent être traités de la même façon non seulement les commerçants étrangers entre eux, clause de la nation la plus favorisée, mais aussi les commerçants nationaux et étrangers, clause du traitement national. Deux autres règles viennent compléter le dispositif normatif du GATT : l'élimination générale des restrictions quantitatives et la limitation du subventionnement étatique. L'Accord général apparaît donc comme un système cohérent tendu vers un idéal, le libre-échange mondial intégral, mais tolérant certaines dérogations temporaires afin de ne pas compromettre sa réalisation (8).

(7) A titre d'exemples, les conventions suivantes contiennent des mesures de restrictions commerciales contraires aux principes du GATT : convention de Washington de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction (texte dans *Supplément spécial au Bulletin de l'Union Internationale de Conservation de la Nature*, n° 4, mars 1973, pp. 1-6), protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (texte dans *Revue Générale de Droit International Public*, t. 92, n° 2, 1988, pp. 464-468), convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (texte dans *Revue Générale de Droit International Public*, t. 93, n° 4, 1989, pp. 464-468). Sur le problème de l'incompatibilité de ces instruments avec l'Accord général, voy. par exemple David ROBERTSON, « The Global Environment : Are International Treaties a Distraction ? », *The World Economy*, vol. 13, n° 1, mars 1990, pp. 111-127.

(8) Les différents « rounds » ont pour conséquence d'élargir le champ d'application du GATT (soumettre de nouveaux produits comme les services par exemple aux règles libre-échangistes) et d'éliminer progressivement les dérogations (comme l'accord multifibres ou le protectionnisme agricole).

Accordons notre attention dans un premier temps à la double règle de la non-discrimination (1), avant d'examiner les aspects liés aux restrictions quantitatives (2) et aux subsides publics (3).

1. LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

8. La clause de la nation la plus favorisée (CNPF) est libellée ainsi : « tous avantages ... accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes » (9). Elle vise à la fois les impositions et réglementations liées aux importations et celles ayant trait aux exportations. Son appendice se trouve dans l'article II qui intègre les listes de concessions douanières que se reconnaissent mutuellement les parties (10). La clause ne concerne que les mesures frontalières et pose peu de problèmes interprétatifs propres (11). Le principe du traitement national dispose que « les taxes et autres impositions ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, ... l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur ... ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale » (12). A la différence de la CNPF, le principe du traitement national ne concerne donc que les mesures intérieures relatives aux produits importés.

9. Un premier problème interprétatif qui doit être soulevé dès maintenant a trait à la définition de la notion, centrale dans la terminologie du GATT, de « produit similaire ». Un groupe de travail du GATT avait suggéré que les difficultés d'interprétation de cette formule soient examinées au cas par cas et que l'une des méthodes possibles pour déterminer si deux produits donnés sont des produits similaires consistait à comparer leurs uti-

(9) Article premier de l'Accord général. L'expression « produit originaire du territoire d'une autre partie contractante » signifie que le produit provient d'un État étranger et non que le fournisseur installé dans ce pays en possède nécessairement la nationalité.

(10) Seules impositions spécifiques aux produits provenant de l'étranger, les droits de douane ont vu leur importance diminuer au fil des négociations commerciales multilatérales (NCM) dont les résultats se trouvent inscrits dans les « Listes de concessions » (tarifaires) annexées à l'Accord général. Cet aspect de la CNPF ne sera pas traité vu son peu d'incidence sur le problème de la compatibilité des mesures de protection de l'environnement avec les règles du GATT. Les autres dimensions de la clause seront abordées *infra*.

(11) L'article premier de l'Accord général précise que la clause de la nation la plus favorisée s'applique aussi à « toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III » (relatif au traitement national). Il faut comprendre ce renvoi dans le contexte du principe de non-discrimination entre les produits provenant de l'étranger : si l'État frappe un produit étranger d'une taxe inférieure à celle perçue sur les produits nationaux similaires, il ne viole pas les dispositions de l'article III. Il pourrait en revanche contrevenir à celles de l'article premier, si les autres produits étrangers similaires ne bénéficiaient pas de cette taxe inférieure.

(12) Article III.1 de l'Accord général.

lisations finales sur un même marché (13). Un panel a conclu que les produits importés et nationaux sont identiques pourvu qu'ils aient « essentiellement les mêmes utilisations finales » (14). Faisant application de cette constatation, un autre panel a considéré que la cigarette n'était pas un produit similaire au tabac en feuille mais « un produit transformé fabriqué à partir du tabac » (15). Un troisième panel a, quant à lui, estimé que des saumons et harengs préparés (congelés, fumés, saumurés ...) étaient des produits différents des saumons et harengs qui viennent d'être pêchés (16). Les règles de non-discrimination ne valent donc que vis-à-vis des produits ayant essentiellement les mêmes utilisations finales.

Comme nous allons le constater, ces règles de non-discrimination varient légèrement selon qu'il s'agit d'une taxe (A) ou d'un règlement (B).

A. Les taxes

10. L'article III.2 de l'Accord général dispose que les produits importés « ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires ». L'État peut s'interroger d'abord sur le sens des mots « taxe intérieure ». La note interprétative de l'article III annexée à l'Accord général précise à ce sujet que « toute taxe ou autre imposition intérieure ... qui s'applique au produit importé comme au produit national similaire et qui est perçue ou imposée, dans le cas du produit importé, *au moment ou au lieu de l'importation*, n'en sera pas moins considérée comme une taxe intérieure ou une imposition intérieure ... et sera en conséquence soumise aux dispositions de l'article III » (17). L'État pourra donc prélever à la frontière une écotaxe intérieure sur un produit importé, à condition que celle-ci ne soit pas supérieure à celle frappant les produits nationaux similaires.

11. En deuxième lieu, l'État peut se demander si l'article III.2 couvre bien (comme semble l'indiquer son énoncé) à la fois les taxes qui touchent directement un produit et celles qui ne le frappent qu'indirectement. Selon le Groupe de travail des ajustements fiscaux à la frontière, « on s'accorde

(13) Rapport du Groupe de travail des aménagements fiscaux à la frontière, *IBDD*, suppl. n° 18, p. 110 cité in Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation » (adopté le 17 juin 1987), *IBDD*, suppl. n° 34, p. 175, par. 5.1.1.

(14) *Ibidem*.

(15) Rapport du Groupe spécial « Thaïlande — Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes » (adopté le 7 novembre 1990), *IBDD*, suppl. n° 37, p. 238, par. 70.

(16) Rapport du Groupe spécial « Canada — Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés » (adopté le 22 mars 1988), *IBDD*, suppl. n° 35, 1989, p. 123, par. 4.3.

(17) Nous soulignons. Selon l'article XXXIV de l'Accord général, « les annexes ... font partie intégrante de cet accord ». La distinction entre les mesures frontalières, couvertes par la CNPF, et les mesures intérieures pouvant être appliquées à la douane, visées par le traitement national, est donc surtout d'ordre théorique. En pratique, l'ajustement fiscal s'opère avant l'entrée du produit étranger dans le marché intérieur de l'État.

à estimer que les taxes qui frappent directement les produits peuvent faire l'objet d'un ajustement fiscal ; sont dans ce cas, par exemple, les droits d'accise spécifiques, les taxes sur les ventes, les impôts en cascade et la taxe sur la valeur ajoutée ... On s'accorde à estimer que certaines impositions qui ne frappent pas directement des produits ne peuvent faire l'objet d'un ajustement fiscal ; telles sont par exemple les cotisations que doivent acquitter employés et employeurs au titre de la sécurité sociale ou les impôts sur les salaires » (18). L'État pourra bien sûr imposer une écotaxe intérieure au produit étranger en fonction de ses caractéristiques propres (toxicité, biodégradabilité, teneur en ressources non renouvelables ...) (19). Par contre, si l'État veut appliquer au produit importé un impôt national à cause de son processus de fabrication peu écologique (toxicité des rejets émis par l'usine où le produit est assemblé, utilisation par cette usine d'énergies non renouvelables ...), il est douteux qu'il puisse y être autorisé. Ce que le système du GATT cherche à protéger, c'est « la stabilité et la prévisibilité de l'accès aux marchés et la nécessité de faire en sorte que le commerce (international) puisse s'effectuer sans distorsion ... Permettre à chaque partie contractante d'imposer unilatéralement des droits spéciaux frappant tout ce à quoi elle s'oppose parmi les politiques nationales des autres parties contractantes risquerait de conduire finalement à des conditions commerciales chaotiques similaires à celles qui ont durement marqué les années 30 » (20). L'État ne pourra donc pas soumettre un produit étranger à une écotaxe qui touche un produit national similaire du fait des caractéristiques de son processus de fabrication.

12. Dans le cas d'une écotaxe directe, il peut être utile à l'État de savoir que « lorsqu'une marchandise est frappée à raison des produits qui entrent dans sa composition, le droit porte sur la teneur en produits frappés et non sur la marchandise tout entière. Pour prendre un exemple, si la parfumerie est taxée à raison de l'alcool qu'elle contient, on frappera la part de la valeur qui représente l'alcool et non le parfum lui-même » (21). Un panel a ainsi estimé que les États-Unis pouvaient appliquer à certains produits importés une taxe ne frappant pas les produits nationaux similaires, ceux-ci étant dotés d'autres composants, « parce qu'ils (les produits importés) sont

(18) Rapport du Groupe de travail des aménagements fiscaux à la frontière, *Op. cit.*, p. 108 cité in Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation », *Op. cit.*, par. 5.2.4.

(19) Le projet de la Commission des Communautés européennes d'imposer une taxe à certains produits, fabriqués ou extraits dans la CEE ou importés en Europe, en fonction de leurs émissions de CO₂ et de leur valeur énergétique, est ainsi tout à fait conforme à l'Accord général. Voy. la proposition de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie, Commission des Communautés européennes, doc. off. COM (92), 226 final/2 (30 juin 1992).

(20) Secrétariat du GATT, *Le commerce international 1990-91*, Genève, GATT, 1992 (ci-après *Rapport 90-91*), p. 34.

(21) Doc. off. EPC/TAC/PV/26, p. 21 cité in Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation », *Op. cit.*, p. 184, par. 5.2.7.

fabriqués à partir de produits chimiques assujettis à un droit d'accise aux États-Unis » (22) ; en conséquence, « la taxe sur certains produits importés est égale ... au montant de la taxe qui aurait été imposée, en vertu de la Loi (américaine), aux produits chimiques utilisés pour produire ou fabriquer les produits importés si lesdits produits chimiques avaient été vendus aux États-Unis pour être incorporés dans les produits importés » (23). L'État peut donc percevoir une écotaxe qui frappe spécifiquement la teneur d'un produit étranger alors même que le produit national similaire, composé d'autres éléments, n'y serait pas soumis. A cela, deux conditions : que l'écotaxe s'applique au composant du produit étranger vendu sur le marché intérieur et qu'elle soit calculée par rapport à la valeur de ce composant sur le marché intérieur et non par rapport à la valeur du produit assemblé (24).

13. D'autre part, il est également intéressant de noter que l'État n'aura pas à se soucier des fins auxquelles il compte assigner le produit de l'écotaxe qui frappe directement les marchandises nationales et importées. « La question de savoir si une taxe sur les ventes applicable à un produit donné est perçue à des fins fiscales générales ou vise à encourager l'utilisation rationnelle des ressources de l'environnement n'est donc pas à prendre en compte pour déterminer si une taxe peut faire l'objet d'un ajustement fiscal à la frontière indépendamment de son objet » (25). Telle est la conclusion d'un panel qui a constaté que le GATT autorisait les États-Unis à percevoir un droit d'accise sur certains produits importés comportant des composants chimiques en vue d'alimenter un Fonds spécial pour l'environnement destiné notamment à financer un programme d'élimination des dépôts de déchets dangereux en territoire américain (26).

(22) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation », *Op. cit.*, p. 184, par. 5.2.8. Toutefois en l'espèce, les États-Unis avaient prévu d'imposer une taxe de pénalisation correspondant à 5 pour-cent de la valeur du produit importé pour le (seul) cas où un importateur ne fournissait pas les renseignements nécessaires à la détermination du montant de la taxe à appliquer au produit ... ce qui était contraire au principe de non-discrimination, voy. *Op. cit.*, pp. 184-185, par. 5.2.9.

(23) *Ibidem.*

(24) Comme le panel l'a rappelé dans l'affaire « États-Unis — Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation », *Op. cit.*, p. 184, par. 5.2.7., ce raisonnement est valable que les produits figurent ou non sur une liste de concessions. L'article II.2.a) de l'Accord général, qui concerne les listes de concessions, stipule d'ailleurs explicitement qu'« aucune disposition du présent article n'empêchera une partie contractante de percevoir à tout moment, à l'importation d'un produit une imposition équivalant à une taxe intérieure frappant, en conformité du paragraphe 2 de l'article III (principe de la taxe non supérieure), un produit national similaire ou une marchandise qui a été incorporée dans l'article importé » (nous soulignons).

(25) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation », *Op. cit.*, p. 182, par. 5.2.4.

(26) « Les règles de l'Accord général concernant les ajustements fiscaux laissent ... à la partie contractante la possibilité de suivre le principe pollueur-payeur mais ne l'y obligent pas » (Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation », *Op. cit.*, p. 183, par. 5.2.5).

14. Enfin, contrairement au cas où l'État prendrait des mesures réglementaires pour protéger l'environnement, lorsqu'il lève une écotaxe intérieure sur un produit importé, il ne devra pas craindre l'effet de cette initiative sur le commerce. Comme le remarque un panel, « à la différence de certaines autres dispositions de l'Accord général, il n'y est pas fait mention (dans l'article III.2 relatif au traitement national fiscal) des effets sur le commerce » (27). Citant les réflexions du Groupe de travail chargé d'examiner la question des « taxes intérieures brésiliennes », ce panel conclut que les dispositions de l'article III.2 « étaient applicables, que les importations provenant d'autres parties contractantes soient importantes, faibles ou inexistantes » (28). Dès lors, « il est concevable qu'une taxe compatible avec le principe du traitement national (un droit d'accise élevé mais non discriminatoire, par exemple) ait un effet plus sensible sur les exportations d'autres parties contractantes qu'une taxe qui enfreindrait ce principe (par exemple, une imposition très faible mais discriminatoire) » (29).

15. En conclusion, l'État pourra imposer au produit importé une écotaxe d'un montant non supérieur à celle qui s'applique au produit national ayant essentiellement les mêmes utilisations finales. L'imposition que l'État appliquera au produit importé devra frapper directement le produit national similaire, c'est-à-dire qu'elle devra être établie en fonction des caractéristiques propres du produit. Si le produit national était composé d'éléments différents de ceux constituant le produit similaire importé, ce dernier pourrait toutefois être touché par une taxe spécifique, correspondant à l'impôt intérieur qui frappe un de ses composants. Cette taxe devrait alors être calculée par rapport à la valeur de ce composant (sur le marché intérieur), et non par rapport à la valeur de la marchandise assemblée. Si les mesures fiscales mises en oeuvre par l'État ne se conformaient pas à ces règles, ce qui sera le cas s'il taxe un produit étranger à raison de la manière dont il a été fabriqué, l'État enfreindrait les principes du GATT et devrait alors prouver qu'il remplit les conditions pour pouvoir déroger de plein droit aux dispositions de l'Accord général (voy. *infra*, partie II).

Envisageons à présent le carcan dans lequel l'État devra insérer les mesures réglementaires qu'il souhaite appliquer en vue de protéger l'environnement.

B. Les règlements

16. L'article III.4 de l'Accord général stipule que les produits importés « ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement

(27) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation », *Op. cit.*, p. 179, par. 5.1.9.

(28) Rapport du Groupe de travail sur les taxes intérieures brésiliennes, *IBDD*, vol. II, p. 201 cité *in ibidem*.

(29) *Ibidem*.

accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne ... tous règlements ... affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur ». Une première difficulté interprétative concerne le sens à conférer aux mots « règlements affectant ces produits sur le marché intérieur ». La note interprétative de l'article III annexée à l'Accord général stipule que toute « réglementation ... qui s'applique au produit importé comme au produit national similaire et qui est perçue ou imposée, dans le cas du produit importé, au moment ou au lieu de l'importation, n'en sera pas moins considérée comme ... une réglementation ... et sera en conséquence soumise aux dispositions de l'article III » (30). Un panel a donné comme exemple pratique couvert par la note : « une interdiction d'importer un produit qui entraîne à la frontière une interdiction des ventes sur le marché intérieur touchant aussi bien les produits importés que les produits nationaux similaires » (31). L'État peut donc appliquer à la frontière tout règlement poursuivant des fins écologiques aux produits importés pourvu que les produits nationaux similaires y soient également soumis.

17. Une deuxième interrogation de l'État aura trait, tout comme pour les taxes, au type de règlements susceptibles d'être appliqués aux produits importés. Se référant au rapport précité du Groupe de travail des ajustements fiscaux à la frontière selon lequel « certaines impositions qui ne frappent pas directement des produits ne peuvent faire l'objet d'un ajustement fiscal » (32) et raisonnant par analogie, un panel a estimé qu'il serait « illogique » de limiter la portée de ce constat aux impositions qui frappent des produits « tout en admettant qu'(il) s'applique à des réglementations qui ne visent pas le produit *en tant que tel* » (33). Il a de ce fait établi que la réglementation américaine de la pêche au thon qui visait à réduire les prises accidentelles de dauphins ne constituait pas une « réglementation intérieure » au sens de l'article III car elle ne « s'appliquait (pas) aux produits à base de thons en tant que tels, parce qu'elles ne régissait pas *directement* la vente de thons et ne pouvait en tout cas pas concerner le thon en tant que produit » (34). A la lumière de ce rapport non encore adopté par le Conseil, il faut conclure que les produits importés ne peuvent être soumis qu'aux seuls règlements intérieurs qui s'appliquent directement aux pro-

(30) Comme dans le cas des mesures fiscales (voy. note 17), on ne voit guère de différence pratique entre les mesures réglementaires frontalières, couvertes par la CNPF, et les mesures réglementaires intérieures pouvant être appliquées à la douane, visées par le traitement national.

(31) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons » (DS21/R, ni adopté ni publié), p. 47, par. 5.13.

(32) Rapport du Groupe de travail des ajustements fiscaux à la frontière, *Op. cit.*, p. 108, par. 14 (voy. note 18).

(33) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », p. 48, par. 5.14. Nous soulignons.

(34) *Ibidem.* Nous soulignons.

duits nationaux, à l'exclusion de ceux qui régissent la manière dont ces produits sont fabriqués.

18. Une troisième incertitude interprétative a trait à l'expression « traitement non moins favorable ». Deux voies sont ouvertes : la première se base sur un critère formel et se satisfait du fait qu'une réglementation ne contienne pas de clause discriminatoire entre produits importés et produits nationaux ; la seconde s'appuie sur une conception matérielle et considère avant tout les effets de la réglementation sur le commerce. L'opposition entre ces deux points de vue est au coeur de l'actuelle querelle juridique entre les États-Unis et la CEE à propos de l'interdiction européenne de la vente de boeufs aux hormones (35). L'élément important pour les tenants de la deuxième conception, c'est « la charge commerciale plus lourde » et l'altération des conditions de compétition. Cette interprétation a été adoptée par un panel institué dans le cadre de l'accord de libre-échange États-Unis — Canada (36). Totalement indépendant du GATT, le système juridique de cet accord intègre cependant des pans entiers de l'Accord général et notamment ses articles III et XI. Les panels qui ont traité des différends commerciaux comportant une dimension environnementale dans le cadre du GATT n'ont jamais eu à trancher explicitement entre l'une ou l'autre conception. Un panel créé dans l'affaire des restrictions thaïlandaises à l'importation de cigarettes étrangères a estimé qu'« un règlement non discriminatoire, appliqué sur la base du traitement national conformément à l'article III.4, qui exigerait la divulgation complète des ingrédients (des cigarettes), doublé d'une interdiction des substances nocives offrirait une solution de rechange compatible avec l'Accord général » (37). Ce panel pouvait paraître en faveur de l'interprétation formelle d'autant plus qu'il considérait d'autre part qu'« une interdiction de faire de la publicité pour les cigarettes d'origine tant nationale qu'étrangère satisferait normalement aux prescriptions de l'article III.4 » (38). Mais dans ce dernier exemple, il a semblé hésiter, soulevant d'abord l'hypothèse qu'« une interdiction aussi générale frappant la publicité de toutes les cigarettes serait génératrice d'inégalités des chances dans la concurrence entre le fournisseur thaïlandais et les fournisseurs étrangers nouveaux et qu'elle serait par conséquent

(35) « Le différend entre les États-Unis et les Communautés européennes au sujet de l'utilisation d'hormones de croissance pour la production de viande bovine ... n'a pas fait l'objet (pour le moment) d'un processus formel de règlement des différends dans le cadre du GATT », Secrétariat du GATT, *Rapport 90-91*, p. 29, note 35.

(36) Rapport du US-Canada Binational Panel « Lobster from Canada » (25 mai 1990, non encore publié), par. 7.3.3. ; sur cette affaire, voy. Sandra WALKER, *Op. cit.*, pp. 29-30. Le texte de l'accord de libre-échange États-Unis — Canada est publié dans *International Legal Material*, XXVII, n° 2, mars 1988, pp. 293-402.

(37) Rapport du Groupe spécial « Thaïlande — Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes », *Op. cit.*, p. 240, par. 77.

(38) Rapport du Groupe spécial « Thaïlande — Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes », p. 241, par. 77.

contraire à l'article III.4 ». Il a ensuite esquivé le débat en déclarant que « même si cet argument était accepté », la mesure remplirait la condition de nécessité exigée pour permettre à l'État de déroger licitement aux principes de l'Accord général (voy. *infra*, partie II) (39). Son doute pouvait s'expliquer par la référence qu'il a faite aux conclusions d'un panel précédent (saisi d'une mesure commerciale non relative à l'environnement) selon lesquelles « the drafters of the Article (III) intended to cover in paragraph 4 not only the laws and regulations which directly governed the conditions of sale or purchase but also any laws or regulations which *might adversely modify the conditions of competition* between the domestic and imported products on the internal market » (40). Un tel constat, qui plus est, basé sur les travaux préparatoires, accrédite l'interprétation matérielle qui oblige le souverain national à prendre en compte la configuration de son marché intérieur lorsqu'il souhaite adapter sa législation aux besoins de l'environnement.

19. L'accord relatif aux obstacles techniques au commerce semble lui aussi partager cette conception matérielle (41). Les règlements techniques, normes et systèmes de certification de conformité à ces règlements doivent respecter trois exigences (42) :

- ne pas être « élaborés, ni adoptés, ni appliqués en vue de créer des obstacles au commerce international » ;
- l'application aux produits importés d'un « traitement non moins favorable » que celui réservé aux produits similaires nationaux ou étrangers ;
- ne pas avoir « *pour effet* de créer des obstacles non nécessaires au commerce international » (43).

L'utilisation du terme « avoir pour effet » montre bien que le respect par les règlements nationaux du seul critère formel ne suffit pas.

20. Dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round, les parties contractantes ont précisé le sens de l'obligation selon laquelle les États ne peuvent appliquer leurs règlements techniques et leurs normes de telle sorte que cela ait pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce. Le projet d'accord actuel prend en compte le critère de proportionna-

(39) *Ibidem* .

(40) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Article 337 de la loi douanière de 1930 » (adopté le 7 novembre 1989, *BISD*, suppl. n° 36, p. 432 par. 5.10 cité in Rapport du US-Canada Binational Panel « Lobster from Canada », par. 7.14.3 cité par Sandra WALKER, *Op. cit.*, p. 30 (nous soulignons).

(41) Texte de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce dans *IBDD*, suppl. n° 26, pp. 9-36.

(42) Selon l'annexe I de cet accord, on entend par « règlement technique », toute « spécification technique, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire » ; et par « norme », toute « spécification technique approuvée par un organisme reconnu à activité normative pour application répétée ou continue, dont l'observation n'est pas obligatoire ».

(43) Articles 2.1, 7.1 et 7.2 de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce. Nous soulignons.

lité (44) : les parties feront en sorte que les règlements qu'elles adoptent n'aient « *pas plus d'effets de restriction sur les échanges commerciaux que ce qui est nécessaire pour atteindre un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait* » (45). Parmi les objectifs légitimes figurent la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, la protection de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux et la protection de l'environnement. La thèse matérielle paraît donc s'imposer et le choix du critère de proportionnalité limite le pouvoir de décision des États en matière de règlements intérieurs destinés à protéger l'environnement.

21. Par contre, l'expression « traitement non moins favorable » ne semble pas empêcher l'État d'octroyer à certains produits un écolabel, démontrant la qualité écologique du produit ou de son mode de production, alors que d'autres produits similaires moins respectueux de l'environnement ne pourraient pas en être munis. Pour autant que la réglementation attribuant cet écolabel s'applique de manière indistincte aux produits nationaux et étrangers, l'État peut refuser de décerner un étiquetage « vert » aux produits importés. Telle est la conclusion d'un récent panel statuant sur la législation américaine relative au port du label « Dolphin Safe ». En l'espèce, les États-Unis refusaient d'accorder aux thons importés du Mexique l'étiquette « Dolphin Safe » en l'absence de preuve que les thoniers mexicains n'avaient pas utilisé des sennes coulissantes (technique qui entraîne un taux de mortalité accidentel très élevé parmi les dauphins dans certaines zones océaniques) lors de leurs opérations de pêche. Le panel « a noté que ces dispositions (de la réglementation américaine) ne restreignaient pas la vente de produits à base de thon ; ceux-ci pouvaient être vendus librement, avec ou sans l'étiquette 'pêche sans risque pour les dauphins'. Elles n'établissaient pas non plus de prescriptions à observer pour pouvoir obtenir un avantage des pouvoirs publics. L'avantage éventuel de cette étiquette dépendait de la décision des consommateurs qui avaient la liberté de choisir, de donner la préférence au thon marqué » (46). L'État a donc la possibilité de refuser d'attribuer aux produits étrangers un écolabel si leurs caractéristiques propres ou leur processus de production sont peu respectueux de l'environnement.

(44) On retrouvera ce critère lors de l'analyse des conditions à remplir pour qu'une mesure de protection de l'environnement puisse déroger licitement aux principes de l'Accord général, voy. *infra*.

(45) *GATT Focus*, n° 85, octobre 1991, p. 5. Nous soulignons.

(46) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thon », *Op. cit.*, p. 58, par. 5.42. En l'espèce, le Mexique avait argué de l'incompatibilité de la réglementation américaine avec la première phrase de l'article premier (CNPF) et non avec l'article III.4 (traitement national). Les États-Unis ont, de leur côté, envisagé les deux problèmes, concluant au respect de l'Accord général. Bien que ne traitant explicitement que de l'argument mexicain (pour le déclarer non fondé), le panel s'est penché implicitement sur la question de la conformité avec l'article III.4 au travers du passage cité.

nement et si les conditions d'octroi sont les mêmes que celles imposées aux produits nationaux.

22. La marge de manoeuvre que possède l'État pour appliquer aux produits importés ses règlements écologiques peut en revanche se trouver restreinte par les dispositions de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce qui ont trait à l'harmonisation internationale des règlements techniques et des normes. Lorsque « des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, *les Parties utiliseront ces normes internationales* ou leurs éléments pertinents comme base des règlements techniques ou des normes, sauf dans les cas où, comme il sera dûment expliqué si demande en est faite, ces normes internationales ou ces éléments seront inappropriés pour les Parties concernées, par exemple pour les raisons suivantes : ...protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, préservation des végétaux, protection de l'environnement, facteurs climatiques ou autres facteurs géographiques fondamentaux, problèmes technologiques fondamentaux » (47). Les exceptions aux normes internationales existantes (qui n'ont pourtant juridiquement qu'une portée recommandatoire) doivent donc être dûment motivées et peuvent avoir rapport avec « la protection de l'environnement » (48).

23. Sur cet aspect aussi, l'Uruguay Round apportera quelques détails supplémentaires, notamment en ce qui concerne l'harmonisation internationale des « standards sanitaires et phytosanitaires ». Les résultats ne semblent pas encore définitifs bien qu'un consensus paraît exister quant au principe du respect par tous les États des normes internationales fondées sur des « preuves scientifiques manifestes » (49). Le débat est double : d'abord, il s'agit de définir le ou les organe(s) qui sera/seront habilité(s) à délivrer ces « preuves scientifiques manifestes ». La référence la plus souvent évoquée est le Codex Alimentarius, administré par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en collaboration avec l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) (50). Les normes sanitaires et phytosanitaires recommandées par le Code pour que les produits soient commercialisés sont souvent plus basses que celles tolérées dans les pays occidentaux. Pour les pesticides par exemple, les taux admis par le Codex Alimentarius sont parfois jusqu'à ... 40 fois inférieurs à la norme prise en

(47) Article 2.2 de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce. Nous soulignons.

(48) « Entre 1980 et 1990, 211 notifications contenaient ce genre d'indication (motivation liée à la protection de l'environnement) », Secrétariat du GATT, *Rapport 90-91*, p. 37, encadré 5.

(49) Charles ARDEN-CLARKE, *Op. cit.*, pp. 30-31.

(50) Sur le Codex Alimentarius, voy. Jean Pierre DOBBERT, « Le Codex Alimentarius — vers une nouvelle méthode de réglementation internationale », *Annuaire Français de Droit International*, 1969, pp. 677-717.

considération par la Food and Drug Administration américaine (51). Le deuxième aspect du débat consiste à savoir qui de l'environnement ou du commerce profitera de l'absence de « preuve scientifique manifeste » au sujet de la toxicité d'un produit : l'État pourra-t-il appliquer des normes écologiques plus strictes que la réglementation minimale scientifiquement reconnue ou celle-ci constituera-t-elle un plafond qu'aucun standard national ne pourra dépasser ? En l'absence actuelle de conclusion de l'Uruguay round, ces deux questions restent en suspens.

24. Un dernier volet important de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce, qui concerne également l'harmonisation internationale des règlements intérieurs et tend à limiter la sphère de souveraineté de chaque État, a trait à la reconnaissance automatique par un État du résultat des opérations de certification de conformité aux règlements techniques mises en oeuvre dans un autre État. L'article 5.2 de cet accord établit en effet que « les Parties feront en sorte, toutes les fois que cela sera possible, que les institutions et leur gouvernement central acceptent les résultats d'essais, les certificats ou marques de conformité émanant d'organismes compétents du ressort territorial d'autres Parties, ou se satisfassent de l'autocertification de producteurs établis sur le territoire d'autres Parties, même lorsque les méthodes d'essai différeront des leurs, à la condition qu'elles aient la certitude que les méthodes utilisées sur le territoire de la Partie exportatrice fournissent un moyen suffisant de déterminer la conformité aux règlements techniques ou aux normes applicables ». Malgré certaines réserves formelles, la tendance s'oriente vers la non-contrôlabilité nationale des procédures de certification étrangères.

25. En conclusion, l'État pourra appliquer aux produits importés toute réglementation interne écologique qui régit directement la vente des produits nationaux ayant essentiellement les mêmes utilisations finales. Deux conditions devront être respectées dans la mise en oeuvre de ces règlements : d'une part, l'État prendra garde que les conditions de compétition existant sur son marché intérieur ne soient altérées par l'imposition de ces règlements que dans la mesure où cela est strictement nécessaire à la réalisation de son objectif écologique ; d'autre part, et en principe, il recourra aux mêmes règlements que ceux qui sont reconnus internationalement et acceptera les procédures d'autocertification de l'État dont le produit importé est originaire. Ces réserves n'empêchent pas l'État de refuser aux produits étrangers, dans les mêmes conditions que les produits nationaux similaires, l'octroi d'un écolabel. Si les mesures réglementaires mises en oeuvre par l'État ne se conformaient pas à ces règles, ce qui sera le cas s'il

(51) Réseau des Organisations Non Gouvernementales Européennes sur les questions Agro-alimentaire et le Développement, « Dossier Environnement, Economie et GATT », *GATT Briefing*, n° 5, avril 1991, p. 14.

soumet le produit étranger à une réglementation régissant la manière dont il a été fabriqué, l'État enfreindrait les principes du GATT et devrait alors prouver qu'il remplit les conditions pour pouvoir déroger de plein droit aux dispositions de l'Accord général (voy. *infra*, partie II).

Passons maintenant à l'examen de la compatibilité d'une mesure écologique nationale avec un deuxième grand principe du GATT, l'élimination générale des restrictions quantitatives au commerce.

2. L'ÉLIMINATION GÉNÉRALE DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES

26. L'article XI de l'Accord général relatif à l'« élimination générale des restrictions quantitatives » constitue à la fois le pendant et le développement du principe de non-discrimination. Il prévoit qu'aucune partie contractante n'instituera ni ne maintiendra à l'importation ou à l'exportation « de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé ».

Abordons dans un premier temps les circonstances dans lesquelles une mesure écologique nationale pourrait être considérée comme une restriction quantitative à l'importation (A) puis les cas où il pourrait s'agir d'une restriction quantitative à l'exportation (B).

A. Restrictions quantitatives aux importations

27. Lorsqu'une mesure étatique (fiscale ou réglementaire) ne remplit pas les conditions de l'article II, pour constituer un droit de douane « concédé », ni de l'article III, pour constituer une mesure intérieure (52), elle devient automatiquement une « restriction quantitative » au sens du paragraphe premier de l'article XI cité ci-dessus (53). Recourant aux travaux préparatoires, un panel créé dans le cadre de l'accord de libre-échange États-Unis — Canada a énoncé que certaines impositions constituaient des taxes à l'importation analogues aux mesures de l'article XI en raison de leur nature douanière parce que « a) they are collected at the time of, and as a condition to, the entry of the goods into the importing country and b) they apply *exclusively* to imported products without being related in any way to

(52) Cette mesure intérieure pouvant être éventuellement mise en oeuvre à la frontière d'après la note interprétative de l'article III, voy. *supra*.

(53) Pour une application de ce raisonnement, voy. Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », *Op. cit.*, p. 49, par. 5.17 et 5.18. et p. 56, par. 5.35.

similar charges collected internally on like domestic products » (54). Raisonnant par analogie, ce panel a étendu cette considération aux mesures réglementaires.

28. La portée pratique des règles de l'article XI concernant les restrictions quantitatives à l'importation diffèrent cependant selon qu'il s'agit de mesures tarifaires ou réglementaires. Peu de mesures tarifaires pourraient relever encore de l'article XI, vu le succès des « listes de concessions » de l'article II. La situation est différente pour les réglementations car, en dehors de l'article XI paragraphe 2 (voy. *infra*), il n'existe pas d'équivalent à l'article II sur les obstacles douaniers réglementaires tolérés. Si la réglementation appliquée par l'État au produit étranger est de nature douanière, c'est-à-dire qu'elle s'applique exclusivement au produit étranger et qu'elle constitue une condition à son entrée sur le marché intérieur, alors cette réglementation ne relève d'aucun autre article de l'Accord général que l'article XI et est en principe prohibée si elle a pour effet de restreindre les importations. Il est à noter que cette conclusion vaut aussi pour les restrictions à l'importation de produits n'ayant pas d'équivalent dans la production nationale, comme le bois tropical par exemple (55), puisque faute de produit national similaire, ces restrictions s'appliqueraient exclusivement au produit importé et ne pourraient être que discriminatoires.

29. Le paragraphe 2 de l'article XI précise que le principe de l'élimination générale des restrictions quantitatives ne s'étendra pas aux « prohibitions ou restrictions à l'importation ... nécessaires pour l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la mise en vente de produits destinés au commerce international ». Le problème interprétatif majeur a trait au mot « nécessaire » (56). Ce critère de nécessité englobe en fait au minimum le principe du traitement national (inscrit à l'article III.4). Un panel a ainsi pu constater qu'une mesure américaine d'interdiction des importations de thon canadien « ne remplissait pas suffisamment les conditions énoncées à l'article XI.2, en premier lieu, parce que la mesure s'appliquait à des espèces pour lesquelles les prises n'avaient pas jusqu'alors été limitées aux États-Unis ..., en second lieu, parce qu'elle avait été maintenue alors que la limitation des

(54) Rapport du US-Canada Binational Panel « Lobster from Canada », par. 7.12.3 cité par Sandra WALKER, *Op. cit.*, p. 36. Nous soulignons.

(55) Le Parlement européen a récemment adopté une proposition Muntingh qui, si elle était appliquée, restreindrait les importations européennes de bois tropical produit de façon « non durable ». Un rapport officieux du ministère des affaires économiques néerlandais confirme l'incompatibilité de cette mesure avec l'article XI de l'Accord général, voy. Charles ARDEN-CLARKE, *Op. cit.*, p. 17.

(56) D'autres questions pourraient surgir concernant le sens des mots « réglementations concernant le contrôle de la qualité de produits » ou « réglementations concernant la mise en vente de produits » mais elles n'ont jamais bénéficié de l'attention des panels jusqu'à aujourd'hui, tout au moins en ce qui concerne les restrictions à l'importation.

prises ne l'était plus » (57). Les réglementations douanières entraînant des effets restrictifs sur les importations pourront déroger au principe général de prohibition, à la condition minimale qu'elles n'établissent pas de discrimination entre produits similaires nationaux et étrangers (58).

30. En conclusion, si les règles de l'article XI relatives aux mesures tarifaires n'ont qu'une importance pratique relative, elles régissent en revanche les réglementations étatiques douanières et exigent que celles-ci se conforment au minimum aux mêmes conditions que les réglementations intérieures : ne pas discriminer (effectivement) le produit étranger par rapport au produit national similaire. A cette fin, le contrôle douanier s'opérera dans la stricte mesure du nécessaire. Si l'État s'écartait de cette règle, il violerait les principes du GATT et devrait alors prouver qu'il remplit les conditions pour pouvoir déroger de plein droit aux dispositions de l'Accord général (voy. *infra*, partie II).

Venons-en au principe relatif à l'élimination des restrictions quantitatives à l'exportation.

B. Restrictions quantitatives à l'exportation

31. L'article XI, paragraphe 1, interdit qu'un État institue ou maintienne « à l'exportation ou à la vente pour l'exportation ... de(s) prohibitions ou de(s) restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences ... d'exportation ou de tout autre procédé ». Un premier problème concerne le sens à donner aux mots « restrictions ou prohibitions à l'exportation ou à la vente pour l'exportation ». Aucun panel institué dans le cadre du GATT n'a encore répondu à la question, au contraire d'un panel créé sur base de l'accord de libre-échange États-Unis — Canada. Ce dernier a estimé qu'« an export does not exist as an export until it is committed to the export process » et que l'interdiction des restrictions et prohibitions à la vente pour l'exportation couvrait aussi les restrictions imposées sur les produits destinés à l'exportation, même si les restrictions n'étaient pas

(57) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — interdiction des importations de thons et de produits du thon en provenance du Canada » (adopté le 22 février 1982), *IBDD*, suppl. n° 29, p. 114, par. 4.6.

(58) Puisque la nature douanière d'une réglementation est déterminée par le fait qu'elle s'applique exclusivement aux produits importés (voy. *supra*), on ne voit pas comment cette réglementation pourrait respecter la condition de non-discrimination formelle posée par le panel pour pouvoir bénéficier de la dérogation de l'article XI.2. Dans cette interprétation, l'article XI.2 n'aurait alors aucun effet utile.

appliquées à la frontière (59). Les règles de l'article XI concernant les restrictions quantitatives à l'exportation varient toutefois selon que les mesures soient fiscales ou réglementaires.

32. En ce qui concerne les taxes à l'exportation, bien que constitutives de prohibitions ou de restrictions au commerce, elles ne sont pas interdites par le paragraphe premier de l'article XI. Toutefois cette absence d'interdiction ne signifie pas que la mesure fiscale en question soit automatiquement compatible avec les règles du GATT. L'article premier de l'Accord général dispose en effet que « tous avantages ... accordés par une partie contractante à un produit ... à destination de tout autre pays seront immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire ... à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes ». La deuxième phrase de l'article premier précise que cette disposition concerne entre autres « les impositions de toute nature perçues à l'exportation ou à l'occasion de l'exportation ». L'État ne pourra pas discriminer fiscalement un produit « vert » par rapport à un produit similaire moins respectueux de l'environnement, au moment de l'exportation. Économiquement, il n'en aurait également que peu d'intérêt. Mais l'État peut-il maintenir les mêmes taxes sur le produit destiné à l'exportation que celles frappant le produit destiné au marché intérieur ? En l'absence de dispositions semblables au principe du traitement national pour les produits importés (l'article III.2 exige une taxation du produit étranger non supérieure à l'impôt frappant directement le produit national similaire), les dispositions du paragraphe premier de l'article XI s'appliquent. Il n'est donc pas interdit à l'État de maintenir ces taxes intérieures, même s'il devait en résulter des restrictions quantitatives aux exportations (60).

33. Les restrictions quantitatives aux exportations engendrées par des règlements intérieurs visant à protéger l'environnement tombent en revanche en principe sous le coup de l'interdiction du premier paragraphe de l'article XI. Un panel instauré dans le cadre de l'accord de libre-échange États-Unis — Canada a estimé que des mesures réglementaires « may be considered as a restriction within the meaning of Article XI.1 if it has the effect of imposing a materially greater commercial burden on exports than

(59) Rapport du US-Canada Binational Panel « Canada's Landing Requirements for Salmon and Herring » (16 octobre 1989), par. 6.05 cité par Sandra WALKER, *Op. cit.*, pp. 33-34. Une telle interprétation équivaut pour les produits exportés à la note interprétative de l'article III pour les produits importés. Dans ce second cas, les États étaient autorisés à appliquer taxes et règlements « au moment ou au lieu de l'importation » alors que l'article III concernait en principe les produits (déjà) importés. Quant à l'article XI, il s'applique en principe aux mesures frontalières mais pour les restrictions aux exportations, il peut viser des mesures intérieures.

(60) S'il n'est pas interdit à l'État de maintenir l'imposition d'une écotaxe intérieure à un produit destiné à l'exportation, il n'est pas obligé de le faire. S'il y renonçait et que la valeur du produit exporté était de ce fait moindre que la valeur du produit commercialisé sur le marché intérieur, le pays importateur pourra percevoir un « droit antidumping » qui rétablirait l'équivalence entre les prix de vente des deux produits. Voy. l'art. VI de l'Accord général.

on domestic sales » (61). En l'espèce, le panel a constaté qu'une mesure canadienne exigeant le débarquement en territoire canadien des saumons et poissons pêchés dans les eaux nationales afin de contrôler leur qualité étaient constitutives de restrictions quantitatives prohibées par l'article XI.1 car les stations de débarquement étaient contiguës aux usines de préparation canadiennes. De ce fait, les pêcheurs américains subissaient une charge commerciale plus lourde puisqu'ils étaient obligés de faire le détour par les côtes canadiennes avant de mettre le cap sur un port américain (62). Dans le raisonnement du panel, il y a symétrie entre l'article III.4, non-discrimination dans l'application des règlements intérieurs entre produits importés et produits nationaux similaires, et l'article XI.I., non-discrimination dans la mise en oeuvre des réglementations intérieures entre produits destinés à l'exportation et produits similaires destinés au marché intérieur. Peu importe qu'un règlement douanier établi à des fins écologiques s'applique de façon identique à tous les produits nationaux qu'ils soient destinés au commerce international ou intérieur, s'il a pour effet d'imposer une « charge commerciale plus lourde » pour l'exportateur, il enfreint les dispositions de l'article XI.I (63).

34. Les règlements intérieurs visant à protéger l'environnement peuvent néanmoins échapper à l'interdiction du premier paragraphe de l'article XI s'ils remplissent les conditions du paragraphe 2 b) de cet article. Rappelons que ce paragraphe précise que le principe de l'élimination générale des restrictions quantitatives ne s'étendra pas aux « prohibitions ou restrictions à l'importation ... nécessaires pour l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la mise en vente de produits destinés au commerce international ». La principale difficulté interprétative a trait à la portée du critère de nécessité. Le panel mis sur pied dans une affaire de restrictions canadiennes à l'exportation de harengs et de saumons non préparés a donné à deux reprises au mot « nécessaire » une portée pratique. Le Canada n'autorisait l'exportation des poissons visés que s'ils étaient préalablement préparés (congelés, fumés, saumurés ...) au Canada et soumis à un contrôle de l'inspection nationale. Cet État interdisait donc en fait l'exportation de ses harengs et saumons non préparés. Le panel, analysant en premier lieu la nécessité de la mesure « pour l'application des normes de qualité » canadiennes, a noté que « le Canada prohibait l'exportation de certains saumons non préparés et du hareng non préparé, même si ces produits étaient conformes aux normes généralement appliquées au poisson exporté du Canada. En conséquence, le

(61) Rapport du US-Canada Binational Panel « Canada's Landing Requirements for Salmon and Herring », par. 6.09 cité par Sandra WALKER, *Op. cit.*, p. 34.

(62) Sandra WALKER, *Op. cit.*, p. 28.

(63) Rapport du US-Canada Binational Panel « Canada's Landing Requirements for Salmon and Herring », par. 6.08 cité par Sandra WALKER, *Op. cit.*, p. 29.

Groupe spécial a constaté que ces prohibitions à l'exportation ne pouvaient pas être considérées comme 'nécessaires' pour l'application de normes au sens de l'article XI.2 b) » (64). Le critère de nécessité relatif à l'application des normes de qualité impose donc à l'État de respecter au moins le principe de non-discrimination (formelle) entre produits similaires destinés à l'exportation (65).

35. Deuxièmement, le même panel a vérifié si les mesures canadiennes étaient nécessaires « pour la mise en vente de produits destinés au commerce international ». Se penchant sur les travaux préparatoires, il a noté que « les rédacteurs de l'article XI.2 b) étaient convenus que cette disposition viserait les restrictions à l'exportation destinées à faciliter la mise en vente d'un produit en étalant la fourniture du produit soumis à restriction sur une période plus longue. Lors de la rédaction, il n'avait été fait mention que des restrictions à l'exportation destinées à promouvoir les ventes à l'étranger du produit soumis à restriction et non des restrictions à l'exportation d'un produit destinées à promouvoir les ventes d'un autre produit » (66). En l'espèce, les saumons et harengs préparés ne constituaient pas les mêmes produits que les saumons et harengs non préparés puisqu'ils n'ont pas « essentiellement les mêmes utilisations finales » sur un marché (voy. *supra*, par. 9). Dans une affaire similaire, un panel instauré dans le cadre de l'accord de libre-échange États-Unis — Canada a pris en compte « the primary effect of a measure » pour déterminer si le critère de nécessité était rempli. En l'espèce, ce n'était pas le cas parce que l'« effet principal » de la mesure était « in fact the regulation of export transactions » (67). Le critère de nécessité relatif à l'application de réglementations concernant la mise en vente des produits exportés exige donc que l'effet restrictif de la mesure n'entraîne pas une distorsion des conditions compétitives entre d'autres produits sur le même marché et n'entraîne d'altération de la situation concurrentielle entre produits similaires destinés à l'exportation que dans le seul but d'en faciliter la vente. Si l'État interdisait l'exportation

(64) Rapport du Groupe spécial « Canada — Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés », *Op. cit.*, pp. 122-123, par. 4.2.

(65) Cette exigence correspond aux dispositions de l'article premier relatif à la CNPF mais comme les États-Unis (partie demanderesse) n'ont pas évoqué la violation de cet article au cours de la procédure de conciliation, comme il est de tradition, le panel n'a pas envisagé de sa propre autorité cet aspect du différend.

(66) Rapport du Groupe spécial « Canada — Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés », *Op. cit.*, p. 123, par. 4.3. Le panel se réfère au doc. off. E/PC/T/A/PV/19, p. 18.

(67) Rapport du US-Canada Binational Panel « Canada's Landing Requirements for Salmon and Herring », par. 6.09 cité par Sandra WALKER, *Op. cit.*, p. 34.

d'une ressource nationale écologiquement sensible, comme le bois tropical par exemple (68), il ne pourrait justifier cette mesure par l'article XI.2.b.

36. Un Groupe de travail de l'exportation de produits interdits sur le marché intérieur et d'autres substances dangereuses a été créé en 1989 suite à une initiative du Conseil du GATT (69). Le projet de décision actuel auquel il ne manque plus que l'aval d'un seul pays prévoit un système de notification pour tous les « produits (y compris les déchets dangereux) dont il aura été déterminé par une partie contractante qu'ils présentent un danger grave et direct pour la vie et la santé des personnes ou des animaux, pour la préservation des végétaux ou pour l'environnement sur le territoire de ladite partie contractante et qui, pour cette raison, sont interdits ou strictement réglementés sur son marché intérieur ». Les parties transmettront au secrétariat du GATT une liste de « tous les produits qui sont interdits ou strictement réglementés sur leur marché intérieur mais dont l'exportation n'est assujettie à aucune mesure équivalente ». Ces dispositions ne s'appliqueront pas pour les produits visés déjà par un autre instrument international dont une liste sera annexée à la décision. Rappelons qu'il ne s'agit toujours que d'un projet et que tant qu'il ne sera pas adopté par le Conseil, seules les dispositions de l'article XI continueront à régir l'exportation de ces produits.

37. En conclusion, la possibilité laissée à l'État par l'article XI.I d'ériger des restrictions quantitatives par des moyens fiscaux ne lui permet de frapper les produits destinés à l'exportation que des taxes intérieures. En revanche, en principe, toute restriction quantitative des exportations entraînée par la mise en oeuvre de réglementations intérieures ou douanières est prohibée. Les seules exceptions doivent être de nature non discriminatoire vis-à-vis des produits exportés et ne pas avoir pour effet principal de modifier les conditions de compétition existantes entre produits similaires voire même différents. Si l'État ne respecte pas ces prescrits, il devra alors prouver qu'il remplit les conditions pour pouvoir déroger de plein droit aux dispositions de l'Accord général (voy. *infra*, partie II).

Voyons à présent dans quelle mesure l'État pourra subventionner la fabrication de produits davantage respectueux de l'environnement.

(68) Certains pays asiatiques comme l'Indonésie ont ainsi soumis leurs exportations de bois non traités à des restrictions commerciales en vue de préserver leurs forêts, voy. Groupe de Recherche pour une Stratégie Economique Alternative, Note sur la transversalité des politiques internationales (CNUED, FMI, BM, GATT), campagne « État d'urgence pour un développement durable », 27 juin 1991, p. 4. Pour un avis critique sur les effets environnementaux positifs de ce genre de mesures, voy. Peter van BERGHEIJK, « International Trade and the Environmental Challenge », *Journal of World Trade*, n° 6, décembre 1991, p. 108 et *GATT Focus*, n° 88, mars 1992, p. 4.

(69) Toutes les informations relatives aux travaux de ce Groupe ont été puisées dans *GATT Focus*, n° 85, octobre 1991, pp. 3-4.

3. LA LIMITATION DES SUBVENTIONS

38. L'article XVI de l'Accord général relatif aux « subventions » se décompose en deux sections qui instaurent une discipline propre : la section A concerne les « subventions en général », tandis que la section B contient des « dispositions additionnelles relatives aux subventions à l'exportation ». Un code sur les subventions issus des négociations du Tokyo Round vient étoffer ces règles (70) qui sont appelées à se développer encore avec la conclusion prochaine de l'Uruguay Round. Précisons d'emblée qu'aucune définition précise du terme « subvention » n'a été inscrite dans un instrument du GATT. L'article XVI.A stipule simplement qu'est comprise sous le vocable « subvention », « toute forme de protection des revenus ou de soutien des prix », ce qui établit une conception large de ce terme. Penchons-nous d'abord sur le régime auquel sont astreintes les subventions aux produits destinés au marché intérieur (A), avant de nous consacrer aux règles régissant les subventions accordées aux produits destinés à l'exportation (B).

A. *Les subventions aux produits destinés au marché intérieur*

39. L'article XVI.A instaure un mécanisme de consultation entre l'État qui accorde ou maintient une subvention et les autres parties du GATT. Ce régime sera mis en oeuvre lorsqu'un État octroie à un produit de son territoire une subvention « qui a directement ou indirectement pour effet ... de réduire les importations de ce produit sur son territoire ». Il prévoit que « dans tous les cas où il sera établi qu'une telle subvention cause ou menace de causer un préjudice sérieux aux intérêts d'une autre partie contractante, la partie contractante qui l'accorde examinera, lorsqu'elle y sera invitée, avec l'autre partie contractante ... la possibilité de limiter la subvention ». D'après l'article XVI.A, l'État qui alloue une subvention à un produit fabriqué de manière plus respectueuse de l'environnement a donc l'obligation d'examiner la possibilité de limiter cette subvention si celle-ci a pour effet de réduire les importations de produits similaires, éventuellement moins « verts », sur son marché intérieur.

40. Le code des subventions cite d'abord une série d'exemples des formes que peuvent revêtir les subventions « autres que les subventions à l'exportation ». Mentionnons : le financement par les autorités publiques d'entreprises commerciales, y compris sous la forme de dons, de prêts ou garanties / de services publics, de distribution d'approvisionnements ou d'exploita-

(70) A la fin de 1987, 23 États (dont la CEE engageant ses États membres, les États-Unis et le Canada) avaient signé l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII, voy. Dominique CARREAU, Thiébaud FLORY et Patrick JUILARD, *Op. cit.*, p. 154, note 22. Le texte de l'accord est publié dans *IBDD*, suppl. n° 26, 1980, pp. 63-92.

tion / de programmes de recherche et de développement ; les incitations fiscales ; les souscriptions ou participations au capital social (71). Le code précise ensuite la portée des dispositions de l'article XVI.A. D'abord, les signataires « n'entendent pas restreindre (leur) droit de recourir à de telles subventions pour atteindre ces objectifs (de politique sociale et économique) et d'autres objectifs importants de politique qu'ils jugent souhaitables. Les signataires notent que ces objectifs sont entre autres ... (de) redéployer l'industrie afin d'éviter les problèmes d'encombrement et d'environnement » (72). Reconnaisant explicitement la légitimité du combat contre la dégradation de l'environnement par les industries, les signataires s'engagent en usant de leur subventions à « s'efforcer d'éviter » de « causer ou de menacer de causer un préjudice à une branche de production nationale d'un autre signataire, un préjudice sérieux aux intérêts d'un autre signataire, ou annuler ou compromettre des avantages résultant de l'Accord général pour un autre signataire, en particulier lorsqu'elles influeraient défavorablement sur les conditions de concurrence normale » (73). De plus, ils « pèseront autant que faire se pourra, en tenant compte des particularités de chaque cas, les effets défavorables qui pourraient en résulter pour le commerce » (74). L'État a donc l'obligation de s'efforcer d'éviter que son soutien à un redéploiement industriel plus écologique se fasse au détriment des produits similaires importés sur son marché intérieur. Bien que ces dispositions n'aient jamais fait l'objet d'un différend commercial de type environnemental soumis à un panel, on peut estimer que l'État devrait choisir dans le but de « verdir » son tissu industriel les mesures qui affectent le moins les conditions de concurrence existant sur son marché intérieur. Si seul le subventionnement permet d'atteindre ce but, l'État devra faire en sorte que les subventions accordées aient les effets les plus minimes possibles sur le flux des produits similaires importés (75). Force est de constater pourtant que la discipline du GATT en matière de soutien interne donne lieu dans la pratique des relations commerciales internationales à des interprétations opposées fondées sur des textes qui devaient satisfaire trop d'intérêts divergents pour revêtir une portée opératoire.

41. Dans le cadre de l'Uruguay Round, le président du Groupe de travail sur les subventions a proposé que les subventions consistant en des « programmes spécifiques de protection de l'environnement » soient désormais autorisées par le GATT à condition qu'elles aient une durée limitée, soient

(71) Article 11.3 de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII.

(72) Article 11.1 de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII.

(73) Article 11.2 de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII.

(74) *Ibidem.*

(75) Il est bien évident que la surveillance du respect de ce genre de prescriptions est malaisée et que la porte est ainsi ouverte à des violations répétées de ces règles.

d'un montant dégressif et notifiées à l'avance aux autres parties contractantes (76). La porte semble donc actuellement ouverte à la reconnaissance par le GATT des aides financières accordées par l'État en faveur des productions « vertes ».

42. En conclusion, l'État pourra octroyer des aides financières visant à encourager la fabrication de produits « verts » destinés à son marché intérieur pourvu que les parts de ce même marché détenues par les produits importés similaires (donc éventuellement moins « verts ») n'en soient pas atteintes. Si tel devait être le cas, l'État a l'obligation de choisir une mesure de soutien aux industries « vertes » qui n'affectent pas les conditions de concurrence sur le marché intérieur. Et si cette mesure n'existait pas, l'État ne devrait avoir recours aux subventions que si aucune autre méthode ne permet d'altérer de façon moindre les flux de produits similaires importés.

Voyons maintenant le régime, légèrement plus contraignant, qui prévaut pour les subventions aux produits destinés à l'exportation.

B. Les subventions aux produits destinés à l'exportation

43. Le régime institué pour les « subventions en général » par l'article XVI.A de l'Accord général couvre évidemment aussi le domaine des subventions à l'exportation. Ce régime sera appliqué lorsqu'un État accorde à un produit de son territoire une subvention « qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations (de ce) produit ». Il dispose que « dans tous les cas où il sera établi qu'une telle subvention cause ou menace de causer un préjudice sérieux aux intérêts d'une autre partie contractante, la partie contractante qui l'accorde examinera, lorsqu'elle y sera invitée, avec l'autre partie contractante ... la possibilité de limiter la subvention ». D'après l'article XVI.A, l'État qui alloue une subvention à l'exportation d'un produit fabriqué de manière plus respectueuse de l'environnement a donc l'obligation d'examiner la possibilité de limiter cette subvention si celle-ci a pour effet de réduire les parts du marché intérieur de l'État importateur détenues par des produits similaires étrangers, éventuellement moins « verts ».

44. Ce régime général est développé dans le code sur les subventions, et se libelle de manière un peu différente que pour les mesures de soutien aux produits destinés au marché intérieur. Point commun : les signataires s'engagent en usant de leur subventions à « s'efforcer d'éviter » de « causer ou de menacer de causer un préjudice à une branche de production nationale d'un autre signataire, un préjudice sérieux aux intérêts d'un autre signa-

(76) Secrétariat du GATT, « L'Uruguay Round », *GATT Activités 1990*, Genève, GATT, juillet 1991, pp. 52-53.

taire, ou annuler ou compromettre des avantages résultant de l'Accord général pour un autre signataire, en particulier lorsqu'elles influeraient défavorablement sur les conditions de concurrence normale » (77). Mais une nuance importante se marque dans le fait que le redéploiement industriel visant à éviter des problèmes d'environnement ne figure pas explicitement parmi les « objectifs importants de politique sociale et économique » (78).

45. L'article XVI.B de l'Accord général établit une différence entre les produits de base (79) et les autres produits. De manière générale, les États « reconnaissent » dans cet article que l'octroi d'une subvention à l'exportation d'un produit peut « provoquer des perturbations injustifiées dans leurs intérêts commerciaux normaux (aux pays importateurs comme aux pays exportateurs) et faire obstacle à la réalisation des objectifs du présent Accord ». « En conséquence, les parties contractantes devraient s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation des produits de base ». Cet article admet néanmoins l'attribution d'une subvention à l'exportation des produits de base pourvu que l'État qui l'alloue ne détienne pas « plus d'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit ». Sans approfondir davantage la portée de ces règles, dont la réforme constitue une des causes de l'ajournement de la conclusion de l'Uruguay Round (80), on peut ajouter que les subventions à l'exportation peuvent avoir pour conséquence de vendre sur un marché étranger un produit moins cher que sur le marché intérieur et donner lieu à la perception par ledit pays étranger de droits compensateurs qui annuleront le bénéfice commercial tiré de cette subvention (81).

46. Le code sur les subventions complète les prescrits de l'article XVI.B. Il stipule avant tout que « les signataires n'accorderont pas de subventions à l'exportation de produits autres que certains produits primaires » (82). L'expression « certains produits primaires » s'entend des produits de base à

(77) Article 8.3 de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII.

(78) Article 8.1 de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII.

(79) On entend par « produit de base », « tout produit de l'agriculture, des forêts ou de la pêche, tout minéral que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantité importante sur le marché international » (article 56 de la Charte de La Havane), texte dans Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, La Havane, 21 novembre 1947 — 24 mars 1948, Acte final et documents connexes, ONU, La Havane, mars 1948, pp. 5-62.

(80) Voy. Thiébaud FLORY, « Subventions aux exportations agricoles et problèmes des parts équitables de marchés », *Les relations Communauté européenne-États-Unis*, Paris, 1987, pp. 237 et ss.

(81) Voy. l'article VI de l'Accord général ainsi que la partie I (code sur les droits compensateurs) de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII, pp. 63-74.

(82) Art. 9.1 de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII, voy. note 1 de l'article 9 de l'accord.

l'exception de tout minéral. Le code cite ensuite en annexe une liste exemplative de dix types de « subventions à l'exportation » dont par exemple le système de non-rétrocession de devises, l'exonération d'impôts directs ou de cotisations sociales aux entreprises exportatrices, l'institution de programmes de garantie ou d'assurance du crédit à l'exportation ou des programmes contre les risques de change à des taux manifestement insuffisants pour couvrir les frais et pertes au titre de la gestion de ces programmes, l'octroi de crédit à l'exportation à des taux inférieurs à ceux qu'elles doivent effectivement payer pour se procurer les fonds ainsi utilisés ... Le code définit en outre un certain nombre de modalités permettant de juger si l'État qui accorde une subvention à un produit détient alors plus qu'une part équitable du commerce mondial dudit produit (83). La discipline instaurée pour les subventions à l'exportation des produits de base reste substantiellement la même que celle contenue dans l'Accord général. Dans le cadre de l'Uruguay Round, l'accord-cadre du 7 avril 1989 entérine l'objectif d'une élimination progressive des subventions aux produits agricoles (84) mais les modalités pratiques font toujours l'objet de discussions ... ce qui confirme que les règles actuelles ont été influencées de manière excessive par la recherche d'un compromis entre des points de vue trop divergents pour que l'on puisse dégager une ligne de conduite précise.

47. En conclusion, l'État ne pourra pas encourager la fabrication d'un produit manufacturé « vert » destiné à l'exportation. Par contre, il a la possibilité de soutenir financièrement l'exportation de produits primaires « verts », à l'exception des matières minérales, à condition qu'en agissant de la sorte, l'État ne détienne pas plus d'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit. Si tel n'était pas le cas, l'État pourrait tenter de soulever une exception générale lui permettant de déroger de plein droit aux principes du GATT.

Abordons donc maintenant ces exceptions qui, si toutes leurs conditions d'invocation sont réunies, autorisent les États qui les soulèvent à se soustraire licitement à la discipline générale du GATT.

II. — Les exceptions aux principes libre-échangistes tolérées par le GATT

48. Le préambule de l'article XX de l'Accord général relatif aux « exceptions générales » se lit ainsi : « sous réserve que ces mesures ne soient pas

(83) Art. 10 de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII. Le paragraphe 2. a) est libellé comme suit : « L'expression 'plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation' s'appliquera à tout cas où une subvention à l'exportation accordée par un signataire a pour effet de détourner les exportations d'un autres signataire, compte tenu de l'évolution des marchés mondiaux ».

(84) Dominique CARREAU, Thiébaud FLORY et Patrick JUILLARD, *Op. cit.*, p. 159.

appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures ... » (suit une énumération des mesures tolérées). L'État qui prend une mesure écologique contraire à un des principes du GATT doit donc remplir d'abord deux conditions pour pouvoir ensuite invoquer les exceptions prévues par l'Accord général. La première condition exige que la mesure ne soit pas appliquée de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent. Se penchant sur cette phrase, un panel a estimé que si une mesure analogue à la mesure contestée avait été prise par l'État « pour des raisons similaires » vis-à-vis de produits similaires importés d'autres pays, la discrimination à l'égard du plaignant « n'avait peut-être pas été nécessairement arbitraire ou injustifiée » (85). Le panel a donc adopté une interprétation souple : pourvu que des mesures similaires aient été appliquées à l'égard d'autres États pour les mêmes raisons, la première partie du préambule de l'article XX ne s'oppose pas à l'invocation des exceptions de fond.

49. La deuxième « condition de recevabilité » des exceptions générales veut que la mesure de protection de l'environnement en cause ne soit pas appliquée de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international. Un panel a été d'avis qu'une mesure contraire aux principes du GATT ne devait pas être considérée comme « une restriction déguisée au commerce » si cette mesure a été décrétée « en tant que mesure commerciale et (qu'elle a été) publiquement annoncée comme telle ». La seule annonce publique d'une mesure en tant que mesure commerciale suffit dès lors à repousser la deuxième partie du préambule de l'article XX et à pouvoir examiner les exceptions soulevées quant au fond.

50. En conclusion, les deux conditions préalables à l'invocation des exceptions générales doivent être comprises de manière très lâche, si lâche qu'à l'exception citée ci-dessus, aucun panel saisi d'un différend commercial à dimensions écologiques n'a pris la peine de les examiner avant d'analyser les exceptions de fond. On peut donc considérer qu'en tout état de cause, l'invocation des exceptions générales sera recevable si la mesure contraire aux principes du GATT a été étendue pour des raisons semblables aux relations commerciales similaires avec d'autres pays et si elle a été annoncée publiquement.

Concentrons-nous maintenant sur la substance même des mesures d'exceptions générales qui autorisent les États à déroger licitement aux principes du GATT. Nous aborderons d'abord les mesures ayant trait à la pro-

(85) Rapport du Groupe spécial « États-unis — interdiction des importations de thons et de produits du thon en provenance du Canada », *Op. cit.*, p. 115, par. 4.8.

tection des personnes et des animaux et à la préservation des végétaux (1), puis celles qui concernent la conservation des ressources naturelles épuisables (2).

I. LA PROTECTION DES PERSONNES ET DES ANIMAUX ET LA PRÉSERVATION DES VÉGÉTAUX

51. L'article XX b) vise les mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux ». L'État qui soulève cette exception se demandera d'abord si les personnes, animaux et végétaux dont il est fait mention au paragraphe b) de l'article XX doivent relever de sa souveraineté ou si, au contraire, ils peuvent se trouver hors de sa sphère de compétence. Etudiant la question, le panel saisi du différend relatif aux restrictions américaines aux importations de thon mexicain pêché de manière dommageable pour les dauphins, a eu recours aux travaux préparatoires. Dans le projet de Charte de l'Organisation internationale du commerce établi à New York, le libellé actuel du paragraphe b) de l'article XX était complété des mots « si des mesures de protection correspondantes existent dans le pays importateur dans les mêmes conditions » (86). Par la suite, cet ajout fut supprimé par la Commission préparatoire qui le jugeait inutile. Le panel a donc conclu que « les préoccupations des rédacteurs de l'article XX b) étaient centrées sur le recours aux mesures sanitaires pour protéger la vie et la santé des personnes et des animaux ou préserver les végétaux dans la sphère de compétence du pays importateur » (87). Et tirant les leçons de ce constat, il a considéré que toute interprétation contraire de l'article XX. b) conduirait à ce que « chaque partie contractante pourrait déterminer *unilatéralement* les politiques de protection de la vie et de la santé dont les autres parties contractantes ne pourraient pas s'écarter sans compromettre les droits qu'elles tenaient de l'Accord général. Celui-ci ne constituerait plus un cadre multilatéral régissant le commerce entre toutes les parties contractantes, et la sécurité juridique qu'il apportait ne jouerait plus que pour les échanges entre un nombre limité de parties contractantes ayant des réglementations intérieures identiques » (88). Les personnes, animaux et végétaux visés par l'exception relative aux mesures nécessaires à leur protection doivent donc se trouver dans la sphère de compétence de l'État qui prend la mesure incompatible avec les principes généraux du GATT. L'État ne pourra dès lors discriminer ni fiscalement ni réglementairement un produit importé parce que son processus de production est peu respectueux de l'environne-

(86) Doc. off. E/PC/T/A/PV/30/ pp. 7-14 cité in Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », p. 52, par. 5.26.

(87) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », p. 53, par. 5.26.

(88) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », p. 53, par. 5.27. Nous soulignons.

ment, sauf éventuellement à prouver que les êtres et végétaux situés sur son territoire puissent en être affectés, ce qui de toute façon sera extrêmement rare (89).

52. Une deuxième interrogation est liée à la portée du mot « nécessaire ». Le panel institué dans l'affaire des restrictions thaïlandaises aux importations de cigarettes étrangères a considéré que la condition de nécessité était remplie uniquement « s'il n'y avait pas d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec l'Accord général qu'elle (la partie contractante) pouvait raisonnablement être censée employer pour atteindre les objectifs de sa politique de santé » (90). Pour ce panel, l'objectif du critère de nécessité est de « permettre aux parties contractantes d'imposer des mesures de restriction des échanges incompatibles avec l'Accord général pour poursuivre les objectifs supérieurs de l'action gouvernementale pour autant que ces incompatibilités soient *inévitables* » (91). Mettant ce constat en pratique, il a d'abord « admis que l'usage du tabac constituait un risque sérieux pour la santé des personnes et qu'en conséquence, les mesures destinées à réduire la consommation de cigarettes entraînent dans le champ d'application de l'article XX b) » (92). Puis, le panel a été d'avis que même si l'interdiction de faire de la publicité pour les cigarettes tant nationales qu'étrangères pouvait être contraire à l'article III.4 (principe du traitement national pour les produits importés), « il faudrait considérer, cette incompatibilité comme inévitable et donc nécessaire au sens de l'article XX b), du fait que l'octroi de droits de publicité risquerait de stimuler la demande de cigarettes » (93). Dans l'autre sens, le panel a considéré que la plus grande nocivité des cigarettes étrangères ne nécessitait pas l'interdiction de leur importation puisqu'« un règlement non discriminatoire, appliqué sur la base du traitement national conformément à l'article III.4, qui exigerait la divulgation complète des ingrédients, doublé d'une interdiction des substances nocives offrirait une solution de rechange compatible avec l'Accord général » (94). Les mesures étatiques contraires aux principes du GATT doivent donc être inévitables pour être tolérées par l'Accord général au titre de ses exceptions générales.

(89) Si l'on peut peut-être envisager de prouver le lien de causalité entre le processus de fabrication d'un produit dans un État et une pollution dans l'État voisin, cela est difficilement imaginable pour les problèmes environnementaux « globaux » comme la détérioration de la couche d'ozone, l'effet de serre ou les pluies acides.

(90) Rapport du Groupe spécial « Thaïlande — Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes », *Op. cit.*, p. 239, par. 75.

(91) Rapport du Groupe spécial « Thaïlande — Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes », *Op. cit.*, p. 239, par. 74. Nous soulignons.

(92) Rapport du Groupe spécial « Thaïlande — Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes », *Op. cit.*, p. 239, par. 73.

(93) Rapport du Groupe spécial « Thaïlande — Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes », *Op. cit.*, p. 241, par. 78.

(94) Rapport du Groupe spécial « Thaïlande — Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes », *Op. cit.*, p. 240, par. 77.

53. Se référant à ce critère d'inévitabilité, le panel saisi du différend relatif aux restrictions américaines aux importations de thons mexicains pêchés de manière dommageable pour les dauphins a estimé, pour sa part, que « les États-Unis ne lui avait pas démontré ... qu'ils avaient épuisé tous les moyens qu'ils pouvaient raisonnablement utiliser pour réaliser leurs objectifs de protection des dauphins en prenant des mesures compatibles avec l'Accord général, en particulier par la négociation d'arrangements de coopération internationale, qui paraissait souhaitable puisque les dauphins vivaient dans les eaux de nombreux États et en haute mer » (95). De plus, la mesure restrictive américaine établissait « un rapport entre le taux maximal de prises accidentelles de dauphins que le Mexique devait respecter pendant une période déterminée pour pouvoir exporter du thon aux États-Unis et le taux de prise effectivement enregistré pour les pêcheurs des États-Unis pendant la même période. Par conséquent, les autorités mexicaines ne pouvaient pas savoir si, à un moment donné, elles agissaient en conformité des normes de protection des dauphins fixées par les États-Unis. Le Groupe spécial a estimé qu'une limitation des échanges fondée sur des conditions aussi imprévisibles ne pouvait être considérée comme nécessaire pour protéger la santé et la vie des dauphins » (96). Le critère de nécessité implique donc une relative prévisibilité des éléments de base de la mesure en plus de son caractère inévitable, qui requiert le cas échéant de tenter de trouver un règlement par la coopération internationale, tout au moins si le différend porte sur des animaux qui vivent dans de nombreux États.

54. En conséquence, l'État ne pourra prendre une mesure commerciale (fiscale ou réglementaire) contraire aux principes de l'Accord général, afin de protéger les personnes, animaux et végétaux qui se trouvent dans sa sphère de compétence, que pour autant qu'il n'existe aucune autre mesure compatible ou moins incompatible avec les principes du GATT qui permette d'atteindre ces mêmes objectifs. De plus, cette mesure commerciale doit se fonder sur des éléments relativement prévisibles. L'État se trouverait donc en contradiction avec l'Accord général s'il prenait une mesure discriminatoire ou restrictive vis-à-vis d'un produit importé à cause de la manière peu écologique dont celui-ci est fabriqué ou obtenu.

Passons à présent aux seconds types de mesures qui permettent à l'État de déroger licitement aux principes de l'Accord général.

(95) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », p. 53, par. 5.28.

(96) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », p. 54, par. 5.28.

2. LA CONSERVATION DES RESSOURCES NATURELLES ÉPUIISABLES

55. L'article XX g) couvre les mesures « se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ». Une première interrogation a trait à la portée des mots « ressources naturelles épuisables ». A titre d'exemple, les thons, les saumons et les harengs ont été considérés par différents panels comme des ressources naturelles épuisables (97). Une deuxième question consiste, comme pour l'article XX b), à savoir si les ressources naturelles épuisables situées hors de la sphère de compétence de l'État qui prend la mesure sont visées par le paragraphe g) de l'article XX. Le panel qui a examiné les restrictions américaines aux importations de thons mexicains pêchés de manière dommageable pour les dauphins a interprété le fait que les mesures visées à l'article XX g) devaient être prises « conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales » comme signifiant qu'« un pays ne peut réguler effectivement la production ou la consommation d'une ressource naturelle épuisable que si la production ou la consommation relève de sa juridiction. Cela semblerait indiquer, poursuit le panel, que l'article XX g) a été conçu pour permettre aux parties contractantes de prendre des mesures commerciales visant principalement à donner effet à des restrictions à la production ou à la consommation dans leur sphère de compétence » (98). Et le panel de conclure : « si l'on acceptait d'interpréter l'article XX g) comme ... (si) celui-ci s'étendait aux mesures appliquées hors de la sphère de compétence du pays qui les a prises, chaque partie contractante pourrait déterminer unilatéralement les politiques de conservation dont les autres parties contractantes ne pourraient pas s'écarter sans compromettre les droits qu'elles tiennent de l'Accord général » (99). Une mesure commerciale dérogeant aux principes de l'Accord général ne sera licite que si elle concerne des ressources naturelles épuisables situées dans la sphère de compétence de l'État qui prend la mesure. L'État ne pourra dès lors discriminer ni fiscalement ni réglementairement une ressource naturelle importée parce que la manière dont elle a été capturée ou extraite serait peu respectueuse de l'environnement.

(97) Rapport du Groupe spécial « États-unis — interdiction des importations de thons et de produits du thon en provenance du Canada », *Op. cit.*, p. 115, par. 4.9 ; Rapport du Groupe spécial « Canada — Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés », *Op. cit.*, p. 124, par. 4.4 et implicitement Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », pp. 54-55, par. 5.30-5.34

(98) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », pp. 54-55, par. 5.31.

(99) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », p. 55, par. 5.32.

56. Un troisième problème touche l'interprétation des mots « se rapportant à » et l'éventuelle différence à établir dans le lien entre la mesure commerciale et son objectif par rapport au terme « nécessaire » de l'article XX b). Un panel a constaté que « l'inclusion de l'article XX g) dans l'Accord général n'avait pas pour objet d'élargir la portée de l'article à des mesures prises à des fins de politique commerciale, mais simplement d'assurer que les engagements pris au titre de l'Accord général n'empêchent pas l'application de politiques visant à la conservation de ressources naturelles épuisables. Aussi le Groupe spécial a-t-il conclu que, s'il n'était pas impératif qu'une mesure commerciale soit nécessaire ou essentielle pour la conservation d'une ressource naturelle épuisable, il fallait cependant que cette mesure vise *principalement* à la conservation d'une ressource naturelle épuisable pour qu'elle soit considérée comme 'se rapportant à' la conservation, au sens de l'article XX g) » (100). A la différence des mesures sanitaires couvertes par l'article XX b) qui devaient être « inévitables » pour atteindre leur objectif, les mesures de conservation des ressources naturelles dont il est question à l'article XX g) doivent « viser principalement » leur but.

57. Un panel institué dans le cadre de l'accord de libre-échange États-Unis — Canada a développé une interprétation beaucoup plus stricte des termes « se rapportant à la conservation ». Pour ce panel, toutes les mesures qui ont un « conservation-promoting effect » ne doivent pas être considérées comme conformes à la première partie de l'article XX g). Il faut que ces mesures fassent partie d'un « genuine conservation programme » et qu'elles aient un « true conservation purpose » (101). Et « how genuine the conservation purpose of a measure is, must be determined by whether the government would have been prepared to adopt that measure if its own nationals had to bear the actual costs of the measure » (102). Se référant aux travaux préparatoires, le panel estime que les rédacteurs de l'article XX ne souhaitent pas que la charge d'une mesure environnementale soit imposée aux seuls intérêts étrangers (103). C'est la raison pour laquelle le panel s'est livré à une analyse coût/bénéfice de la mesure à la fois pour la conservation des ressources naturelles épuisables et pour les intérêts commerciaux en jeu (104). On retrouve donc ici la conception matérielle qui avait déjà amené le panel à prendre en compte la « charge commerciale plus lourde » pour interpréter le principe du traitement national de l'article III.4. Dans cette optique, il ne suffit pas qu'une mesure vise principalement la conser-

(100) Rapport du Groupe spécial « Canada — Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés », *Op. cit.*, p. 125, par. 4.6. Nous soulignons.

(101) Rapport du US-Canada Binational Panel « Canada's Landing Requirements for Salmon and Herring », par. 7.04 cité par Sandra WALKER, *Op. cit.*, p. 66.

(102) Rapport du US-Canada Binational Panel « Canada's Landing Requirements for Salmon and Herring », par. 7.09 cité par Sandra WALKER, *Op. cit.*, p. 67.

(103) *Ibidem.*

(104) Rapport du US-Canada Binational Panel « Canada's Landing Requirements for Salmon and Herring », par. 7.08 cité par Sandra WALKER, *Op. cit.*, p. 66.

vation des ressources naturelles épuisables pour être conforme à l'article XX g), il faut aussi que pour ce faire, elle n'engendre pas plus d'effets commerciaux négatifs (pour les intérêts étrangers) que d'effets écologiques positifs.

58. Toutefois cette nuance doit être considérée parallèlement à l'interprétation de la condition supplémentaire contenue dans l'article XX g) que « de telles mesures (se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables) (soient) appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ». Le même panel qui a défini les mots « se rapportant à » a estimé que l'expression « conjointement avec » « devait être interprétée d'une façon à assurer que la portée des mesures pouvant être prises au titre de cette disposition corresponde à l'objet en vue duquel elle a été incluse dans l'Accord général. En conséquence, de l'avis du Groupe spécial, une mesure commerciale ne pouvait être considérée comme appliquée 'conjointement avec' des restrictions à la production que si elles *visait principalement à donner effet à ces restrictions* » (105). Appliquant ces considérations à l'espèce, le panel a estimé que les restrictions canadiennes à l'exportation de harengs et de saumons non préparés ne visaient pas principalement à la conservation des stocks de saumons et de harengs et à l'application des restrictions concernant l'exploitation de ces poissons pour les raisons suivantes : « le programme de développement du stock de salmonidés concerne des espèces de saumons auxquelles s'appliquent des prohibitions à l'exportation, ainsi que d'autres espèces non soumises à de telles interdictions. Les prohibitions à l'exportation ne limitent pas l'accès aux approvisionnements en saumons et en harengs en général, mais seulement aux approvisionnements en certains saumons et en harengs non préparés. Le Canada limite l'achat de ces poissons non préparés seulement pour les préparateurs et les consommateurs étrangers, non pour les préparateurs et les consommateurs nationaux » (106). Pour pouvoir déroger licitement aux principes de l'Accord général, la mesure commerciale restrictive se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables ne peut pas discriminer les produits importés ou exportés par rapport aux produits destinés au marché intérieur et ne peut être décrétée que pour donner effet à une mesure intérieure similaire.

59. Le panel saisi du différend relatif aux restrictions américaines aux importations de thons mexicains pêchés de manière dommageable pour les dauphins a également mis en pratique l'interprétation des mots « conjointement avec » comme signifiant « visant principalement à donner effet » aux restrictions à la production ou à la consommation nationales. Il a rappelé

(105) Rapport du Groupe spécial « Canada — Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés », *Op. cit.*, p. 125, par. 4.6. Nous soulignons.

(106) Rapport du Groupe spécial « Canada — Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés », *Op. cit.*, p. 125, par. 4.7.

que la mesure américaine de protection des dauphins établissait « un lien entre le nombre maximal de dauphins que le Mexique pouvait prendre accidentellement pendant une période déterminée pour pouvoir exporter le thon à destination des États-Unis, et celui des prises effectives des pêcheurs des États-Unis pendant la même période. Les autorités mexicaines ne pouvaient donc pas savoir si, à un moment donné, leurs politiques en matière de conservation étaient conformes aux normes de conservation des États-Unis. Le Groupe spécial a estimé qu'une limitation des échanges fondée sur des conditions aussi imprévisibles ne pouvait pas être considérée comme visant principalement à la conservation des dauphins » (107). Une certaine prévisibilité des éléments de base de la mesure de conservation des ressources naturelles épuisables est donc exigée pour que l'État puisse se prévaloir de l'exception générale de l'article XX g) pour déroger de plein droit aux principes du GATT.

60. En conséquence, l'État ne pourra prendre une mesure commerciale (fiscale ou réglementaire) contraire aux principes de l'Accord général, se rapportant aux ressources naturelles épuisables qui se trouvent dans sa sphère de compétence, que pour autant qu'une telle mesure vise principalement à donner effet à une mesure similaire de restriction de la production ou de la consommation nationales et qu'en conséquence le principe du traitement national soit respecté. De plus, cette mesure commerciale doit se fonder sur des éléments relativement prévisibles. L'État se trouverait donc en contradiction avec l'Accord général s'il prenait une mesure discriminatoire ou restrictive vis-à-vis d'une ressource naturelle importée parce que celle-ci a été capturée ou extraite de manière peu écologique.

CONCLUSION

61. En résumé, selon les règles actuelles du GATT, l'État qui veut mettre en oeuvre des mesures pour protéger l'environnement pourra utiliser trois moyens : les taxes, les réglementations et les subventions. L'État peut imposer une écotaxe à un produit importé seulement en fonction des caractéristiques écologiques propres de ce produit et à condition qu'un produit national similaire (c'est-à-dire qui a essentiellement les mêmes utilisations finales) en soit frappé dans une mesure non inférieure. Si le produit national est composé d'éléments différents du produit similaire importé et que celui-ci incorpore un composant soumis intérieurement à une écotaxe, l'État pourra frapper le produit importé d'une écotaxe calculée par rapport à la valeur de ce composant. En aucun cas, il ne pourra imposer au produit importé une écotaxe déterminée en fonction du processus de fabrication du

(107) Rapport du Groupe spécial « États-Unis — Restrictions à l'importation de thons », p. 55, par. 5.33.

produit, même si le produit national similaire est frappé d'une telle taxe. L'État peut maintenir l'écotaxe intérieure qui frappe un produit national destiné à l'exportation. S'il souhaite appliquer à ce produit une écotaxe douanière supplémentaire, il pourra le faire à condition qu'elle s'applique à tous les produits similaires exportés, ce qui ne lui permet pas d'établir une discrimination en fonction de qualité écologique du produit.

62. L'État peut soumettre un produit importé à toute réglementation écologique intérieure à condition que celle-ci soit appliquée d'une façon non moins défavorable aux produits nationaux similaires et que les conditions de compétitivité prévalant sur le marché intérieur n'en soient altérées que dans la mesure où c'est inévitable pour la réalisation d'un objectif écologique limité à son territoire ou qu'il s'agit de normes reconnues internationalement. L'État peut accorder un écolabel à certains produits, nationaux comme étrangers, en fonction de leur composition ou de leur fabrication respectueuse de l'environnement. Il peut, *mutatis mutandis*, appliquer tout règlement écologique, intérieur ou douanier, à un produit national destiné à l'exportation pourvu cette fois que les conditions de compétitivité existant sur le marché de l'État importateur n'en soient affectées que d'une manière inévitable. Il se pourrait donc que l'État doive apporter des modifications voire renoncer à un règlement intérieur, établi à des fins écologiques internes reconnues et ne comportant pas de discriminations formelles entre produits similaires, car son application entraînerait des effets commerciaux restrictifs dommageables pour des intérêts étrangers et qu'il existerait d'autres mesures compatibles ou moins incompatibles avec les principes du GATT pour atteindre ces mêmes buts.

63. L'État peut accorder diverses formes de soutien financier (« subvention ») au « verdissement » du processus de fabrication d'un produit destiné à son marché intérieur, pourvu qu'il fasse en sorte que les conditions de concurrence prévalant sur ce marché n'en soient pas altérées, c'est-à-dire que le produit plus « vert » n'acquière pas grâce à cette initiative une part du marché intérieur plus grande que celle détenue jusqu'alors par les produits nationaux similaires (éventuellement moins « verts »). Vu les difficultés de preuve de la relation directe entre « verdissement » du procès de fabrication d'un produit et gain de parts de marché de ce même produit, l'État a la faculté d'aider financièrement un redéploiement industriel destiné à éviter les problèmes environnementaux. L'État peut aussi encourager financièrement des produits « verts » destinés à l'exportation pour autant qu'il s'agisse de produits de l'agriculture, de la sylviculture ou de la pêche et que par cette initiative l'État ne détienne pas plus d'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit, ce qui, vu les difficultés de preuve déjà évoquées ci-dessus, laisse une marge d'action certaine.

64. A l'heure de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, dont un grand nombre de points à l'ordre du jour touchent implicitement aux relations commerciales internationales, le GATT veut lui aussi se mettre au vert. Pour la première fois, son rapport annuel consacré au commerce international contient une partie spécifique sur le commerce et l'environnement (108). Pour la première fois aussi, à l'initiative des pays de l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE), le Conseil du GATT a convoqué le Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international, créé en juin 1971 ... à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur le milieu humain qui a eu lieu à Stockholm. Ce groupe est chargé d'examiner les dispositions commerciales d'accords multilatéraux concernant la protection de l'environnement par rapport aux principes du GATT, la transparence multilatérale des réglementations nationales concernant l'environnement qui sont de nature à avoir des effets sur le commerce, et les effets sur le commerce de nouvelles prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage visant à protéger l'environnement (109). Même si le GATT considère que ses règles « ne limitent pratiquement en rien la capacité des pays de recourir à des mesures appropriées pour protéger leur environnement des dommages causés par les activités de production intérieure ou par la consommation de produits d'origine nationale ou importés » (110), son directeur général adjoint, Monsieur Charles Carlisle, n'en évoquait pas moins récemment la possibilité que la problématique commerce-environnement puisse être au centre des prochaines négociations du GATT « qui pourraient peut-être s'appeler, sait-on jamais, les 'négociations vertes' » (111).

(108) Secrétariat du Gatt, *Rapport 90-91*, Chapitre III « Commerce et environnement », pp. 21-55.

(109) *GATT Focus*, n° 85, octobre 1991, p. 1.

(110) *GATT Focus*, n° 88, mars 1992, p. 1.

(111) *GATT Focus*, n° 86, novembre-décembre 1991, p. 7.