

# AGGRAVER UNE SITUATION PROBLÉMATIQUE

ANALYSE DU TEXTE DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-COLOMBIE

Document d'information préparé par :  
Conseil canadien pour la coopération internationale  
Association canadienne des avocats du mouvement syndical  
Congrès du travail du Canada  
Centre canadien de politiques alternatives

Le Conseil canadien pour la coopération internationale est une coalition d'organisations du secteur bénévole canadien œuvrant à l'échelle internationale pour un développement humain viable. Le CCCI cherche à mettre fin à la pauvreté dans le monde et à promouvoir la justice sociale et la dignité humaine pour tous.

Le CCCI est reconnaissant des divers appuis des institutions ayant collaboré à la rédaction du présent document, ainsi que du soutien financier continu de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et du Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux des bailleurs de fonds.

Les auteurs et les organismes ayant collaboré avec eux souhaitent remercier de leurs commentaires Rick Arnold, Mark Fried, Kenton Lobe, Dawn Paley, William Payne et Jean Symes et, en Colombie, Mario Valencia, de Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio y el ALCA, Apécides Alvis Fernández, président, Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), Julio Roberto Gomez Esguerra, président, Confederación General de Trabajadores (CGT), Tarcisio Mora Godoy, président, Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) et Luciano Sanin Vásquez, directeur, Escuela Nacional Sindical, (ENS).

Le document peut être reproduit intégralement ou partiellement et utilisé à des fins non lucratives, pour autant qu'il soit indiqué clairement que le CCCI en est la source. L'utilisation intégrale ou partielle de ce document à des fins commerciales est interdite sans l'assentiment écrit du CCCI.

Pour de plus amples renseignements :

Tél. : 613-241-7007

Télééc. : 613-241-5302

Courriel : [info@ccic.ca](mailto:info@ccic.ca)

Site web: [www.ccic.ca](http://www.ccic.ca)

ISBN : 978-1-896622-56-9

Aggraver une situation problématique : analyse du texte de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie, est publié également en anglais sous le titre *Making a Bad Situation Worse: An Analysis of the Text of the Canada-Colombia Free Trade Agreement*, et en espagnol sous le titre *Empeorando una Situación que ya Estaba Mal: Un Análisis del Texto del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Colombia*.

Tous droits réservés.

© Conseil canadien pour la coopération internationale 2009

# TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| <b>Résumé</b> .....  | 2  |
| Points clés de l'Accord .....  | 3  |
| <b>Introduction</b> .....  | 7  |
| <b>Contexte de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie</b> .....   | 8  |
| <b>Points clés de l'Accord</b>   |    |
| Les droits des travailleurs en Colombie et<br>l'accord auxiliaire dans le domaine du travail .....                                 | 11 |
| Le chapitre sur l'investissement de l'ALE<br>Canada-Colombie .....   | 17 |
| L'accès au marché dans le domaine de l'agriculture :<br>répercussions sur les petits paysans et les droits<br>de la personne ..... | 25 |
| L'accord auxiliaire à l'ALE Canada-Colombie en matière<br>d'environnement .....  | 31 |
| <b>Biographies des auteurs</b> .....   | 36 |
| <b>Références</b> .....  | 38 |

# RÉSUMÉ

Le texte de l'Accord de libre-échange (ALE) Canada-Colombie a été rendu public à la fin du mois de novembre 2008, un an et demi après le début des négociations, et seulement après le règlement de toutes les modalités d'application. Cet accord a suscité une profonde inquiétude au sein du public, de la Chambre des communes et dans les Amériques.

Le présent document d'information offre une analyse pointue des principaux enjeux liés au développement et aux droits de la personne que soulèvent les modalités de l'accord. Préparée par une équipe d'experts de la société civile canadienne sous l'égide du Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), l'analyse est soutenue par une équipe de partenaires de la Colombie. Elle a été rédigée à l'intention des parlementaires, des fonctionnaires et des organisations de la société civile (OSC) et en vue d'alimenter le débat sur l'accord avant qu'une décision ne soit prise quant à sa ratification.

Le commerce peut contribuer au développement et à la réalisation des droits de la personne lorsqu'il profite aux populations vulnérables et qu'il permet aux États qui en ont la volonté de promouvoir le développement et de protéger l'environnement. Toutefois, ni la situation politique en Colombie, ni les modalités de l'ALE Canada-Colombie n'offrent ces garanties. En effet, les Canadiens ont reçu l'assurance que cet accord tenait compte des préoccupations au chapitre des droits de la personne, mais il s'agit en fait d'un accord commercial standard axé sur l'accès aux marchés et assorti d'accords auxiliaires inefficaces dans les domaines du travail et de l'environnement.

La société civile colombienne et les organisations de défense des droits de la personne sont catégoriques : elles ne veulent pas de cet accord. Le président Barack Obama a affirmé que les États-Unis ne concluraient pas l'ALE prévu avec la Colombie, vu la persistance et l'escalade de la violence contre les travailleurs ainsi que l'impunité des crimes commis. Que fait le Canada ?

Cet accord marque un appui politique du Canada à un régime colombien profondément impliqué dans des violations flagrantes des droits de la personne et empêtré dans un scandale politique retentissant en raison de ses liens avec les escadrons de la mort paramilitaires. Sans compter que le processus canadien se déroule dans le plus grand secret et dans le mépris des délibérations du Parlement.

En outre, les modalités de l'accord soulèvent de grandes inquiétudes quand aux droits de la personne dans le cas des populations vulnérables, étant donné la situation conflictuelle qui caractérise la Colombie. En effet, l'ALE nuira aux petits paysans en permettant une concurrence déloyale. De plus, l'accord rendra les peuples autochtones, les Afro-Colombiens et les habitants des milieux ruraux encore plus vulnérables aux prises de possession sauvages pratiquées par les sociétés minières canadiennes. Celles-ci disposant alors d'un pouvoir immense, grâce à leurs nouveaux droits d'investisseurs, n'auront pas à assumer de responsabilités contraignantes. L'adoption de telles dispositions, dans ce contexte difficile, brisera les élans de dissidence démocratique et affaiblira les groupes désavantagés et persécutés. Les accords auxiliaires dans les domaines du travail et de l'environnement ne traitent pas de ces menaces; au contraire, celui qui traite de l'environnement crée des incitatifs pervers pour une faible réglementation. Autrement dit, l'accord aggrave une situation déjà problématique.

## Conclusions

En 2008, le Comité permanent du commerce international (CIIT) a conclu que le Canada ne devait pas mettre en œuvre l'ALE avec la Colombie avant que la situation des droits de la personne en Colombie ne s'améliore et que ne soit effectuée une évaluation indépendante exhaustive des répercussions sur les droits de la personne. De plus, il a réclamé la mise en place de dispositions légales sur la responsabilité sociale des entreprises en vue de garantir le

respect des normes en matière des droits universels de la personne par les entités canadiennes qui investissent en Colombie.

Les OSC canadiennes affirment que les conditions préalables à un ALE avec la Colombie ne sont pas réunies, étant donné la crise des droits de la personne qui sévit dans ce pays. Tout accord éventuel devra être conditionnel à une évaluation indépendante des répercussions sur les droits de la personne afin de garantir que les populations vulnérables en retireront des avantages sur les plans social et économique

## Points clés de l'Accord

### Les droits des travailleurs et l'accord auxiliaire dans le domaine du travail

Mark Rowlinson, Association canadienne des avocats du mouvement syndical, Sheila Katz, Congrès du travail du Canada

- Les violations des droits des travailleurs et la violence à l'égard des travailleurs syndiqués comptent parmi les plus graves problèmes de la Colombie dans le domaine des droits de la personne. La Colombie est l'endroit le plus dangereux au monde pour un syndicaliste. Il existe dans ce pays une culture antisyndicale profondément enracinée, autant chez les fonctionnaires que chez les entrepreneurs, ceux-là considérant l'organisation autonome des travailleurs comme une menace.
- Depuis 1986, 2 690 syndicalistes ont été assassinés en Colombie. Les meurtres avaient diminué à partir de 2001, mais la tendance s'est inversée et 46 meurtres ont eu lieu en 2008, comparativement à 39 l'année précédente – une hausse de 18 p. cent. Les taux d'impunité pour ces violations demeurent inchangés, et seulement 3 p. cent de ces actes donnent lieu à des condamnations.
- Le gouvernement Uribe continue à faire des dénonciations mensongères, accusant les syndiqués d'être des guérilleros, ce qui, selon les syndicats, donne carte blanche aux paramilitaires et met en grand danger la vie des travailleurs.
- Les mesures importantes de protection des droits des travailleurs font partie d'un accord parallèle plutôt que de l'accord lui-même. La mise en œuvre de ces droits est entièrement à la discrétion des gouvernements signataires.
- Le processus relatif aux plaintes n'est soumis à aucun examen ni à aucune évaluation de la part d'organismes judiciaires ou quasi judiciaires indépendants qui permettraient de trouver des solutions pour les parties concernées.
- Contrairement aux dispositions de l'accord sur les droits des investisseurs, celles qui portent sur les droits des travailleurs ne prévoient aucune sanction commerciale telle que l'imposition de droits compensateurs ou l'abrogation d'un accord commercial préférentiel en cas d'infraction.
- La simple imposition d'amendes au gouvernement en faute n'est ni acceptable, ni efficace. En effet, ces sanctions ne règlent pas les causes de la violence et n'incitent pas le gouvernement colombien à résoudre la crise et à mettre fin à la violence contre les syndicalistes, ni à lui insuffler la volonté politique nécessaire pour le faire.
- En raison de l'ampleur et de la gravité du problème, ni l'ALE Canada-Colombie, ni son accord auxiliaire dans le domaine du travail ne pourront garantir le respect des droits et des libertés des travailleurs colombiens. La plus grande crainte est que les dispositions de l'accord portant sur la libéralisation des marchés et les droits des investisseurs - qui sont centrales dans l'accord - n'exacerbent le conflit et n'aggravent les violations des droits des travailleurs.

## Le chapitre sur l'investissement

Scott Sinclair, Centre canadien de politiques alternatives

- Les sociétés pétrolières et minières canadiennes sont bien établies partout en Colombie, y compris dans les zones de conflit. Selon l'ambassade du Canada à Bogota, la valeur des investissements canadiens en Colombie s'élève à trois milliards de dollar et atteindra probablement les cinq milliards d'ici deux ans. Ces investissements se concentrent dans les secteurs du pétrole, du gaz et des mines. Ainsi, les régions riches en minerai et en pétrole sont devenues le théâtre de violence, de contrôle paramilitaire et de déplacements de populations.
- La crise persistante des droits de la personne mine le rôle des citoyens et des collectivités dans la prise de décisions touchant les projets d'investissement étrangers qu'ils désirent pour leur région. Elle affaiblit également leur capacité à se battre pour que leur communauté retire des avantages plus substantiels pour la communauté, des salaires et des conditions de travail décentes et des mesures de protection de l'environnement.
- Les sociétés canadiennes menant des activités dans des zones de conflit ne sont pas des acteurs neutres. Même lorsque les investisseurs n'ont pas de lien direct avec la violence, leurs intérêts sont souvent intimement liés à ceux des agresseurs. Les sociétés canadiennes ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités.
- Le chapitre sur l'investissement de l'ALE Canada-Colombie n'exprime que des vœux pieux sur la responsabilité sociale des entreprises. En effet, ses dispositions ne font appel qu'aux « meilleurs efforts » purement volontaires, et sont absolument impossibles à faire appliquer.
- À l'opposé, le chapitre accorde aux investisseurs des droits qui leur confèrent un pouvoir extraordinaire et qui peuvent être directement appliqués grâce à une procédure d'arbitrage entre les investisseurs et l'État. Contrairement aux gouvernements, les investisseurs privés ne se gênent pas pour soulever des litiges, et ils font une interprétation généreuse pour eux mêmes des libellés de portée générale sur les droits des investisseurs.
- Comme il n'existe pas d'accord sur la promotion et la protection des investissements étrangers (APIE) entre la Colombie et le Canada, les droits dont jouiraient les investisseurs canadiens en vertu de l'ALE seraient sans précédent. Le chapitre sur l'investissement augmente le pouvoir des investisseurs dans un contexte de luttes souvent violentes pour la terre et les ressources.
- Loin de favoriser une solution à la situation de crise des droits de la personne, la jouissance de nouveaux droits pour les investisseurs dans ce contexte très instable refroidira les élans de dissidence démocratique, et mettra encore plus en position de faiblesse les groupes déjà désavantagés, exclus et persécutés.
- L'ALE Canada-Colombie ne tient pas compte du fait que l'Amérique latine, voire le monde, s'éloigne de l'époque où les contraintes internationales limitaient le rôle du gouvernement dans l'économie. Le chapitre sur l'investissement restreint la capacité des gouvernements à mettre en place les politiques et les règlements publics nécessaires pour s'assurer que les investissements étrangers contribuent au développement et que ses bienfaits soient partagés équitablement. Le chapitre sur l'investissement va plus loin que les précédents traités sur l'investissement, car il limite la capacité des gouvernements à élaborer des politiques favorables à leurs citoyens.
- S'il continue à promouvoir cette approche discréditée, le Canada risque d'en payer le prix sur le plan diplomatique et de gaspiller son capital de sympathie dans la région. Étant donné la piètre performance de la Colombie en matière de droits de la personne, il est dans le meilleur intérêt du Canada de préconiser une démarche équilibrée et de se comporter en bon voisin sur le continent.

## L'agriculture

Gauri Sreenivasan et Dana Stefov, CCCI, en collaboration avec Inter Pares

- On ne peut aborder la question de la pauvreté et des droits de la personne en Colombie sans parler d'agriculture. En effet, 12 millions de Colombiens vivent en campagne. L'agriculture compte pour 11,4 p. cent du PIB et fournit 22 p. cent des emplois – près du double des industries manufacturières.
- Le conflit qui fait rage depuis quarante ans en Colombie est alimenté par des luttes pour le contrôle de la terre et des ressources qu'elle recèle. Les citoyens des campagnes colombiennes sont ceux qui souffrent le plus de cette violence. Sur près de 4 millions de personnes qui ont été déplacées à l'intérieur du pays, 60 p. cent vivaient dans des régions cruciales pour les industries minières ou agricoles, ou pour d'autres raisons économiques.
- L'ALE Canada-Colombie ouvre résolument le marché de l'agriculture colombien aux exportations canadiennes, et prévoit l'élimination immédiate des droits de douane sur le blé, les pois, les lentilles, l'orge et des quantités précises de bœuf et de haricots.
- Cinquante pour cent de l'industrie porcine en Colombie est informelle et emploie 90 000 personnes par année. L'analyse faite par la Colombie de son ALE avec les États-Unis prédit que le secteur sera décimé par l'augmentation des importations des États-Unis, lesquelles mèneront à la perte d'environ 39 000 emplois. Les exportations canadiennes auraient des répercussions similaires.
- Les petits producteurs de blé et d'orge sont ceux qui souffriront le plus de l'ALE Canada-Colombie. Douze mille personnes perdront leur gagne-pain en raison des exportations canadiennes de blé et d'orge produits industriellement. La valeur de la production nationale de blé en Colombie devrait diminuer de 32 p. cent, ce qui entraînerait une baisse de 44 p. cent des niveaux d'emploi et des salaires.
- Le gouvernement colombien a, à toutes fins pratiques, renoncé aux instruments qui lui auraient permis de protéger les moyens de subsistance et les revenus des paysans. L'accord commercial pourrait provoquer d'autres déplacements des pauvres des campagnes.
- L'ouverture des marchés profitera disproportionnellement au Canada. Ainsi, la Colombie a obtenu des périodes de 12 ou 13 ans d'élimination tarifaire progressive pour certains secteurs sensibles (par exemple, les haricots), mais l'élimination tarifaire progressive appliquée par le Canada sur les importations de sucre colombien s'étendra sur 17 ans.
- Les avantages de l'augmentation des exportations sur le développement et les droits de la personne en Colombie sont discutables. Cette augmentation peut générer des profits et une croissance économique – mais pour qui ? En 2004, le vérificateur général de la Colombie a déclaré que la moitié de la terre arable du pays appartenait directement aux paramilitaires et aux narcotrafiquants.
- Le secteur de l'agriculture qui connaît la plus forte croissance en Colombie est celui de la culture de palmiers d'Afrique. Le président de la Colombie, Alvaro Uribe, désire tirer profit de la demande mondiale croissante pour l'huile de palme et le biodiésel en encourageant cette industrie. Toutefois, il y a un côté sombre à cette mesure. Dans les quatre régions de culture des palmiers, les entreprises productrices d'huile de palme sont associées aux paramilitaires et impliquées dans les violations des droits de la personne, y compris des massacres et des déplacements forcés. Dans un bassin fluvial, les groupes de défense des droits de la personne ont relevé 113 meurtres commis par des paramilitaires travaillant avec des entreprises productrices d'huile de palme pour s'approprier des terres appartenant à des Afro-Colombiens.

## L'accord auxiliaire sur l'environnement

Steven Shrybman, Sack Goldblatt Mitchell LLP

- La Colombie se trouve au deuxième rang des pays les plus biodiversifiés de la planète, mais elle perd près de 200 000 hectares de forêt naturelle chaque année. Cette déforestation est causée par l'agriculture, l'exploitation forestière, les industries minières, le développement énergétique et la construction d'infrastructures.
- Les intérêts importants des entreprises canadiennes du secteur des mines, de l'énergie et du génie qui investissent en Colombie font ressortir la nécessité de veiller à ce que ces investissements ne nuisent pas aux efforts de protection de l'environnement et de la biodiversité en Colombie.
- Les processus de règlement des différends prévus par l'ALE Canada-Colombie, en particulier ceux portant sur les différends entre les investisseurs et l'État, contiennent de nouveaux mécanismes puissants qui pourraient servir à contester des mesures existantes de protection de l'environnement ou à décourager l'adoption de réformes progressistes.
- L'accord auxiliaire sur l'environnement n'offre aucune solution efficace pour contrer la pression que les investisseurs exerceront, grâce à leurs droits, sur les instances souhaitant adopter des mesures environnementales, et ce, pour deux raisons :
  - Premièrement, il existe une asymétrie évidente entre les mécanismes d'application des dispositions de l'ALE Canada-Colombie et ceux de l'accord auxiliaire sur l'environnement. L'ALE Canada-Colombie contient sans doute les dispositions de mise en œuvre les plus efficaces jamais introduites dans un accord commercial, car elles peuvent permettre à un nombre incalculable d'investisseurs privés d'obtenir des dommages-intérêts. En revanche, l'accord auxiliaire sur l'environnement ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect de ses exigences, même les plus minimales. Le règlement des différends se fait par consensus. L'accord auxiliaire de l'ALE Canada-

Colombie ne contient même pas les dispositions de mise en vigueur les moins exigeantes de celui qui est rattaché à l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

– Deuxièmement, l'ALE Canada-Colombie détermine des normes objectives minimales relatives à la protection des investissements et la réglementation du commerce. L'accord auxiliaire sur l'environnement, lui, ne contient pas de telles exigences, et laisse plutôt la réglementation sur l'environnement à la discrétion des parties.

- L'accord auxiliaire sur l'environnement pourrait en fait inciter les parties, surtout la Colombie, à ne pas adopter de nouvelles mesures en matière d'environnement ou de conservation. Ce résultat pervers provient du fait que l'accord auxiliaire traite de l'application des lois sur l'environnement, mais n'exige pas de réglementation minimale. Aucune partie ne peut protester si une autre partie n'établit pas de normes minimales de protection de l'environnement; cependant, elle peut protester si l'autre partie n'applique pas les normes qu'elle a adoptées. Pour un pays en développement comme la Colombie, la solution la plus sûre peut être de rejeter les initiatives en matière d'environnement. Ainsi, elle évite de se faire reprocher de ne pas prendre les mesures nécessaires pour appliquer les initiatives en question.
- Non seulement l'accord auxiliaire ne permet pas d'améliorer et d'appliquer les lois et règlements en matière d'environnement, mais il ne contient pas de mesures d'atténuation des pressions dévastatrices que l'ALE Canada-Colombie exercera sur les mesures existantes en ce qui concerne l'environnement et la conservation. En fait, il risque de décourager encore plus la réforme des lois sur l'environnement.

# INTRODUCTION

Le texte de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie a été rendu public à la fin du mois de novembre 2008, un an et demi après le début des négociations, et seulement après la définition de toutes les modalités s'y rapportant. Cet accord a suscité une profonde inquiétude au sein du public et de la Chambre des communes et dans les Amériques. Par ailleurs, le processus suivi par le Canada en vue de ce rapprochement, marqué par le secret et le mépris des délibérations du Parlement, ne respecte pas les valeurs que le pays prétend défendre.

Le présent document d'information contient une analyse pointue du texte de l'accord ainsi que des commentaires sur celui-ci. Cet examen, qui n'est pas exhaustif, porte sur les principaux enjeux relatifs au développement et aux droits de la personne que soulèvent les modalités de l'accord. Préparée en coordination avec le CCCI par une équipe d'experts provenant d'OSC canadiennes, l'analyse est appuyée par une équipe de partenaires de la Colombie.

Elle a été conçue comme source d'information à l'intention des parlementaires, des fonctionnaires et des OSC.

Les auteurs espèrent que le document servira en particulier à alimenter le débat pendant la période de 21 jours dont dispose le Parlement du Canada pour

étudier l'accord commercial avant que le gouvernement ne prenne une décision quant aux lois sur sa mise en œuvre et à sa ratification.

Le commerce peut contribuer au développement et à la réalisation des droits de la personne lorsqu'il profite aux populations vulnérables et qu'il permet aux États qui en ont la volonté de promouvoir le développement. Toutefois, ni la situation politique en Colombie, ni les modalités de l'ALE Canada-Colombie n'offrent ces garanties.

Alors que les Canadiens ont reçu l'assurance que cet accord tenait compte des préoccupations touchant les droits de la personne, il s'agit en fait d'un accord commercial standard axé sur l'accès aux marchés et assorti d'accords auxiliaires inefficaces en matière de travail et d'environnement. Les modalités de l'accord commercial soulèvent de grandes préoccupations en ce qui concerne les droits de la personne dans les populations vulnérables en regard de l'économie de conflit qui caractérise la Colombie. Autrement dit, cet accord aggrave une situation déjà problématique.

« Le commerce peut contribuer au développement et à la réalisation des droits de la personne lorsqu'il profite aux populations vulnérables et qu'il permet aux États qui en ont la volonté de promouvoir le développement. Toutefois, ni la situation politique en Colombie, ni les modalités de l'ALE Canada-Colombie n'offrent ces garanties. »

# CONTEXTE DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-COLOMBIE

La Colombie n'est pas un partenaire commercial important du Canada<sup>i</sup>. En 2007, la valeur des échanges bilatéraux de marchandises entre ces deux pays a atteint 1,14 milliard de dollars, ce qui représente à peine 0,13 p. cent du volume total des échanges commerciaux du Canada. Le flux des échanges commerciaux avec la Colombie est en hausse, mais cela s'inscrit dans la tendance générale de croissance du volume commercial du Canada dans cette région. Les produits canadiens les plus exportés en Colombie comprennent les céréales, le papier journal et les camions lourds. Les investissements canadiens sont plus substantiels que les flux commerciaux; ils sont évalués à près de 3 milliards de dollars et se concentrent dans les industries d'extraction des mines, du pétrole et du gaz<sup>1</sup>.

De même, le Canada n'est pas un partenaire commercial important de la Colombie, dont l'économie est dominée par les échanges bilatéraux avec les États-Unis, la Chine et des partenaires régionaux tels que le Venezuela, le Mexique et le Brésil.

Bien que le Canada entretienne, dans l'ensemble, des relations commerciales modestes avec la Colombie, ses décisions peuvent avoir de profondes répercussions sur certains secteurs cruciaux dans ce pays, notamment en raison des investissements canadiens dans les industries extractives et les exportations de céréales.

« Les forces de sécurité de la Colombie étaient impliquées dans des assassinats « généralisés et systématiques » de civils qui pourraient constituer des crimes contre l'humanité. »

L'accord aura également des conséquences majeures pour les Colombiens qui luttent en faveur de la démocratie et pour le Canada, qui nourrit l'ambition de jouer dans les Amériques un rôle fondé sur des principes.

## Atteinte aux droits de la personne – crimes contre l'humanité

Le début des négociations commerciales avec la Colombie a été annoncé dans le cadre de la nouvelle politique étrangère du premier ministre Stephen Harper, qui est centrée sur les Amériques. Les principaux objectifs de la nouvelle « stratégie pour les Amériques » du Canada comprennent la promotion « des valeurs fondamentales que sont la liberté, la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit ». Dans ce contexte, le choix de la Colombie comme partenaire commercial prête particulièrement à controverse, étant donné les violations des droits de la personne perpétrées dans ce pays. Un accord commercial semblable entre la Colombie et les États-Unis, qui avait été négocié par l'administration du président George W. Bush, a été rejeté par le Congrès américain en 2008 à cause des préoccupations relatives aux droits de la personne. Le président Barack Obama a réaffirmé l'opposition des États-Unis à cet accord, vu la violence contre les syndicalistes et l'impunité qui caractérise ces crimes. Beaucoup de parlementaires, de représentants du Congrès et de citoyens, tant au Canada qu'en Colombie, voient l'ALE Canada-Colombie comme une initiative de politique étrangère à l'appui des visées géostratégiques de l'administration Bush.

Le gouvernement canadien soutient que la Colombie a rompu avec son passé sombre. Les représentants du gouvernement colombien ont tenté à plusieurs reprises de prouver cette affirmation en invoquant diverses fluctuations des données statistiques sur les violations des droits de la

<sup>i</sup> La Colombie vient seulement au cinquième rang des clients latino-américains les plus importants pour les exportations du Canada, loin derrière le Mexique et le Brésil, et même après le Chili et le Venezuela.

personne. Néanmoins, les organisations colombiennes et internationales de défense des droits de la personne sont catégoriques : la violation des droits de la personne en Colombie est toujours endémique. Au cours des dernières années, la fréquence de certains actes a décliné (par exemple, les enlèvements), alors que pour d'autres, elle a augmenté (les exécutions sommaires, les déplacements forcés et les disparitions); on observe entre autres une augmentation alarmante des meurtres de syndicalistes en 2008. De façon générale, le degré d'impunité et le nombre de violations est extrêmement élevé<sup>ii</sup>.

En raison des violations perpétrées par ses forces de sécurité et de son incapacité à prévenir et à punir les violations, l'État colombien est au centre de la crise. Le haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Navi Pillay, a signalé en novembre 2008 que les forces de sécurité de la Colombie étaient impliquées dans des assassinats « généralisés et systématiques » de civils qui pourraient constituer des crimes contre l'humanité.<sup>3</sup> En effet, sur le seul plan des disparitions forcées, le régime du président Alvaro Uribe peut être comparé à celui du général Augusto Pinochet au Chili dont la guerre sale a duré dix-sept ans.<sup>4</sup>

Fait à noter, le gouvernement colombien est fortement compromis dans un scandale politique de plus en plus grave en raison de ses relations étroites avec les escadrons de la mort paramilitaires qui terrorisent les habitants des campagnes et qui ont même menacé d'attaquer l'ambassade du Canada à Bogota. Un nombre croissant de proches alliés politiques du président Uribe, y compris le chef des services de sécurité, des conseillers personnels et

des membres du Congrès ont été liés aux groupes paramilitaires.<sup>5</sup> Le gouvernement colombien recherche donc un soutien international. Le gouvernement du Canada a répondu à l'appel, associant directement objectifs politiques et objectifs économiques dans le cadre de cet accord<sup>iii</sup>.

Le gouvernement du Canada affirme que l'ALE renforcera la démocratie et améliorera le respect des droits de la personne en Colombie, mais les OSC colombiennes s'inquiètent plutôt de voir se produire l'effet contraire. Elles soulignent les liens étroits entre les violations des droits de la personne et le commerce dans leur pays. Cela va des attaques systématiques contre les syndicalistes qui s'opposent à la libéralisation et à la déréglementation du marché local, à la dépossession et à la disparition de paysans et d'Afro-Colombiens pour accélérer l'accès à leurs terres pour qu'elles servent à la culture de produits d'exportation et aux industries minières.

Selon Amnesty International, « plus de 60 p. cent des quelque trois millions de personnes déplacées en Colombie ont été chassées de leurs terres qui présentaient un intérêt économique important, par exemple pour leur richesse minière ou agricole. »<sup>6</sup>

En plus d'appuyer un régime qui est au cœur d'une crise majeure en ce qui concerne la politique et les droits de la personne, l'accord commercial pourrait contribuer à accroître le pouvoir de ceux qui nuisent à la lutte pour la démocratie en Colombie : soit les réseaux criminels et les paramilitaires capables de profiter des occasions d'exportation et des flux de capitaux apportés par les investissements étrangers au pays.

ii Selon un rapport d'Amnesty International d'octobre 2008, 330 exécutions sommaires ont été commises par les forces de sécurité en 2007, contre 220 par année de 2004 à 2006, 130 en 2003 et 100 en 2002. *Colombia: 'Leave us in peace!': Targeting civilians in Colombia's internal armed conflict.* <http://www.amnesty.org/fr/library/info/AMR23/023/2008/en>. Selon le Comité consultatif sur les droits de la personne et le déplacement (CODHES), 270 675 personnes ont été forcées de fuir leur domicile au cours du premier trimestre de 2008, ce qui représente le taux de déplacement interne le plus élevé depuis 1987. Le bureau du procureur de la Colombie enquête actuellement sur 1 015 disparitions survenues dans la dernière année – ce qui correspond à plus du quadruple du total de l'année 2007 et à une augmentation de 1 300 p. cent par rapport à 2005. Selon le bureau du procureur, dans plus de 90 p. cent des cas, les suspects sont des membres des forces armées du pays. Source : <http://www.colombiajournal.org/colombia295.htm>

iii Le premier ministre Harper a ainsi expliqué la décision du Canada de conclure un ALE avec la Colombie devant le Council on Foreign Relations à New York en septembre 2007 : « Ce libre-échange est dans l'intérêt commercial stratégique du Canada. Mais il aidera aussi ce pays à poursuivre sa lancée pour surmonter une longue et sombre histoire de terreur et de violence. [...] À mon avis, la Colombie a besoin de ses amis démocratiques pour lui tendre la main et lui donner la chance [...] ». Il a aussi lancé l'avertissement suivant : « (...) si les États-Unis tournent le dos à leurs amis de la Colombie, cela sera bien plus nuisible à notre cause que tout ce dont aurait pu rêver un dictateur latino-américain. » Source : [http://www.canadainternational.gc.ca/costa\\_rica/highlights-faits/whats\\_new-quoi\\_de\\_neuf\\_10916.aspx?lang=fr&highlights\\_file=&left\\_menu\\_en=&left\\_menu\\_fr=&mission=&redirect=true](http://www.canadainternational.gc.ca/costa_rica/highlights-faits/whats_new-quoi_de_neuf_10916.aspx?lang=fr&highlights_file=&left_menu_en=&left_menu_fr=&mission=&redirect=true)

## Qui veut de cet accord commercial ?

Bien que le gouvernement de la Colombie ait aspiré ardemment à la réalisation de l’ALE Canada-Colombie, celui-ci a suscité une vive controverse au sein de sa population. Les réseaux de la société civile en Colombie s’opposent à un accord qui conforte les droits des investisseurs étrangers et des exportateurs, mais qui ne prévoit rien pour garantir la prise en compte des enjeux locaux en matière de développement et de droits de la personne. Les accords semblables existant avec les États-Unis et l’Union européenne (UE), qui sont plus connus, ont soulevé de nombreuses protestations. En 2005, l’Association des conseils indigènes du Nord du Cauca a tenu un référendum sur l’accord avec les États-Unis, et 98 p. cent des participants se sont prononcés contre cet accord. En octobre 2008, des dizaines de milliers d’autochtones ont constitué des caravanes et ont participé à des manifestations pour protester contre la violation de leurs droits ancestraux et l’imposition d’accords commerciaux avec le Canada, les États-Unis et l’UE. Les manifestations ont été violemment réprimées par l’armée.<sup>7</sup>

Partout dans les Amériques, on conteste de plus en plus le bien-fondé de cet accord commercial qui reprend le modèle de l’ALENA. De l’Argentine à l’Amérique centrale en passant par les Caraïbes, les citoyens et les gouvernements s’efforcent d’élaborer de nouveaux modèles d’accords commerciaux; ils proposent des solutions pour veiller à ce que les règlements sur le commerce respectent les priorités locales de développement et fournissent aux États les leviers nécessaires pour réglementer le commerce et l’investissement dans l’intérêt du public.

À la suite des récentes élections aux États-Unis, même les membres de l’ALENA songent à réviser cet accord vieux de quinze ans, étant donné sa piètre performance en ce qui a trait aux principaux enjeux publics, que ce soit les droits des travailleurs, les objectifs en matière d’emploi ou les préoccupations environnementales. Le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États, qui a coûté cher aux gouvernements en raison de dizaines d’actions en justice intentées par des entreprises, est aussi largement critiqué. Pourquoi le Canada reproduit-il un modèle d’accord que tant de pays s’emploient à repenser ?

## Le processus parlementaire

En 2008, le Comité permanent du commerce international (CIIT) a entrepris une étude intitulée Droits de la personne, environnement et libre-échange avec la Colombie.<sup>8</sup> Le CIIT a ainsi constitué la première vraie tribune de discussion sur ce traité que le Canada négocie actuellement, qui est hautement prioritaire et qui entraîne des obligations juridiques.

Le rapport du CIIT est important, car il place au cœur du débat les droits de la personne et l’environnement – domaines dans lesquels le Canada a de nombreuses obligations juridiques en vertu du droit international. Le CIIT a conclu que le Canada ne devait pas mettre en œuvre l’ALE avec la Colombie avant que la situation des droits de la personne en Colombie ne s’améliore (2<sup>e</sup> recommandation) et avant une évaluation indépendante approfondie des répercussions sur les droits de la personne (4<sup>e</sup> recommandation). De plus, il a réclamé la mise en place de dispositions légales sur la responsabilité sociale des entreprises dans le but d’assurer l’application des normes en matière de droits universels de la personne par les sociétés canadiennes qui investissent en Colombie (6<sup>e</sup> recommandation). Malheureusement, le gouvernement a conclu les négociations avant que le CIIT ne dépose son rapport.

Les OSC canadiennes affirment que les conditions préalables à un ALE avec la Colombie ne sont pas réunies, étant donné la crise des droits de la personne qui sévit dans ce pays, et que tout accord éventuel devra être conditionnel à une évaluation indépendante des répercussions sur les droits de la personne pour que les populations vulnérables en retirent des avantages sur les plans social et économique.

Les chapitres suivants présentent une analyse des points clés de l’ALE proposé entre le Canada et la Colombie et font ressortir les préoccupations majeures qui justifient un examen plus approfondi dans le cadre d’une évaluation indépendante des répercussions sur les droits de la personne.

# POINTS CLÉS DE L'ACCORD

## LES DROITS DES TRAVAILLEURS EN COLOMBIE ET L'ACCORD AUXILIAIRE CANADA-COLOMBIE DANS LE DOMAINE DU TRAVAIL

Mark Rowlinson, Association canadienne des avocats du mouvement syndical, Sheila Katz, Congrès du travail du Canada

Les violations des droits fondamentaux des travailleurs et la violence à l'égard des travailleurs syndiqués comptent parmi les plus graves problèmes de la Colombie dans le domaine des droits de la personne. De nos jours, ce pays s'avère l'endroit le plus dangereux au monde pour les syndicalistes car c'est là qu'ils sont victimes du plus grand nombre de meurtres. L'ampleur et la gravité du problème font que ni l'ALE Canada-Colombie, ni son accord auxiliaire dans le domaine du travail ne pourront garantir le respect des droits et des libertés des travailleurs en Colombie.

Un accord commercial ne vise pas à améliorer les normes du travail et est peu susceptible d'aider à défendre les droits des travailleurs. D'ailleurs, les dispositions de l'ALE portant sur l'accès aux marchés et les droits des investisseurs pourraient au contraire contribuer à multiplier les violations des droits du travail, à cause des entraves structurelles aux libertés des syndicats dans la société colombienne et du fossé entre la loi et la pratique.

Les entraves en question comprennent l'incompatibilité de la législation du travail avec les normes internationales, l'inexistence des droits des travailleurs, la précarité de la main-d'œuvre, l'absence de mesures de protection pour celle-ci, la quasi-absence de dialogue social entre les employeurs, les syndicats et le gouvernement, le faible pouvoir de négociation collective, et la violence systématique et délibérée visant à éliminer le mouvement syndical.

Le présent chapitre contient un bref examen du contexte des violations des droits des travailleurs en Colombie et donne un aperçu et une analyse des dispositions sur le travail de l'Accord de coopération dans le domaine du travail, ou « accord auxiliaire dans le domaine du travail ».

### Culture de la peur et impunité : les violations des droits des travailleurs en Colombie<sup>9</sup>

Il existe en Colombie une culture antisyndicale profondément enracinée, autant chez les fonctionnaires que chez les entrepreneurs, pour qui l'organisation autonome des travailleurs représente une menace au contrôle qu'ils exercent sur la gestion et l'administration des entreprises ainsi qu'à l'égard des profits de ces dernières. Les médias mènent également des campagnes de diffamation contre les syndicats; ils affirment que les travailleurs entretiennent des liens avec les groupes de guérilla ou encore tiennent les syndicats responsables des mauvais résultats des entreprises.

Selon le DANE, le bureau national de la statistique en Colombie, la main-d'œuvre colombienne en 2008 comptait 18,2 millions de travailleurs. Quelque 60 p. cent étaient employés dans le secteur informel qui est en grande partie non réglementé et pour lequel il n'existe pas de chiffres officiels. Le taux de chômage officiel s'élevait à 11,8 p. cent. De plus, 7,4 millions de travailleurs (4 p. cent) étaient syndiqués et, de ce nombre, moins de 50 000 (0,8 p. cent de la main d'œuvre) avaient un contrat de travail et étaient protégés par une convention collective – le taux de protection le plus bas de l'hémisphère. Cela signifie que moins de 1 p. cent des travailleurs colombiens jouissent du droit de négociation collective, malgré la ratification par la

Colombie des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) au cours des dernières années<sup>iv</sup>.

Depuis 1966, le taux de syndicalisation est passé de 13,5 p. cent à 4 p. cent.

Les données statistiques sur les meurtres de syndicalistes et les menaces de mort reçues par ceux-ci ont varié au cours des 20 dernières années. Depuis 1986, 2 690 syndicalistes ont été assassinés. Ces meurtres avaient diminué à partir de 2001, mais la tendance s'est inversée en 2008 : 46 meurtres ont été commis durant l'année, contre 39 l'année précédente, ce qui représente une augmentation de 18 p. cent. Cette situation est particulièrement troublante lorsque l'on sait qu'en 2008, le gouvernement colombien a commencé à vanter ses progrès en matière de droits de la personne pour contrer l'opposition du Congrès américain à l'ALE États-Unis-Colombie, et l'opposition du Parlement et du public canadiens à l'ALE Canada-Colombie. On a recensé 157 menaces de mort en 2008, une diminution par rapport aux 246 de l'année précédente. Il est évident que les meurtres et les menaces de mort freinent l'activité syndicale. Si les travailleurs craignent de mettre leur vie en danger en exerçant leurs droits fondamentaux, comment peuvent-ils obtenir leur part des avantages éventuels du commerce ?

Parmi les autres mécanismes destinés à affaiblir le mouvement syndical en Colombie, citons l'adoption de lois antisyndicales limitant le droit de former des organisations, de mener des négociations collectives et de faire la grève. Les structures syndicales sont démantelées de force sous prétexte de restructuration ou de privatisation, et les pratiques de sous-traitance consistant à faire appel à des « coopératives de travail associé » pour le personnel et les protections en matière de sécurité sociale et de santé se multiplient. Ces « coopératives », des structures qui se substituent aux syndicats, sont contrôlées par les employeurs et non réglementées par le code du travail.

Les auteurs d'actes violents font normalement partie de l'un des trois groupes suivants : les paramilitaires, les forces de sécurité du gouvernement et l'armée ou les groupes de guérilla. En 2008, la proportion de crimes commis par les groupes paramilitaires a grimpé à 41 p. cent,

comparativement à 14 p. cent l'année précédente.

Le pourcentage des violations perpétrées par les forces de sécurité colombiennes est demeuré constant (9 p. cent) et celui des crimes de guérilla est passé de 1,5 p. cent à 0 p. cent. De 2007 à 2008, les observateurs des droits de la personne ont fait état d'une hausse inquiétante du nombre d'escadrons paramilitaires soi-disant démobilisés qui se sont reformés et ont regroupé leurs activités à l'échelle régionale. Plusieurs de ces groupes opèrent sous le nom générique de « Aigles noirs » (*Aguilas Negras*).

Le président Alvaro Uribe soutient que son gouvernement a pris des mesures radicales pour contrer la violence à l'égard des syndicalistes en allouant de nouvelles ressources, y compris des juges, à l'examen des causes touchant les droits des travailleurs, et en octroyant un financement supplémentaire au bureau du procureur général pour les enquêtes et les poursuites. Ces ressources sont bien sûr appréciées, mais les abus et la persécution à l'endroit des syndicalistes et des défenseurs des droits de la personne perdurent, notamment les attaques et les menaces par téléphone, courriel, envoi de messages textes, etc.

Soulignons que le degré d'impunité qui caractérise ces violations ne change pas : seulement 3 p. cent des cas mènent à des condamnations. Toutes les personnes condamnées ne sont que les « exécuteurs » des crimes, et non leurs auteurs intellectuels. En outre, à peine plus de la moitié d'entre eux sont emprisonnés, l'autre moitié étant toujours en liberté. Un tel degré d'impunité est loin d'inciter les criminels à cesser leurs activités. Enfin, le gouvernement Uribe multiplie ses dénonciations mensongères, accusant les syndiqués d'être des guérilleros, ce qui, selon les syndicats, donne carte blanche aux paramilitaires et fait courir un grave danger aux travailleurs.

### Promotion et protection des droits des travailleurs : l'échec des accords commerciaux conclus avec des pays d'Amérique

De façon générale, les dispositions sur le travail de l'ALE Canada-Colombie ont été rédigées suivant le modèle des autres accords commerciaux conclus avec des pays

<sup>iv</sup> Conventions 87, 98, 151 et 154 de l'OIT.

d'Amérique, par exemple celui de l'ALENA (Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail [ANACT]), ainsi que les ALE du Canada avec le Costa Rica et le Chili et, surtout, celui qui est projeté pour le Pérou. Dans ce modèle, le texte de l'accord commercial contient une disposition très brève sur le travail, et on ajoute un « accord auxiliaire » dans le domaine du travail, qui décrit plus précisément les droits et les obligations des parties ainsi que les mécanismes d'application connexes.

Les dispositions sur la protection des travailleurs contenues dans les accords commerciaux du gouvernement du Canada posent plusieurs problèmes. Premièrement, ils sont axés sur l'application des législations nationales du travail en vigueur plutôt que sur l'amélioration des normes du travail.

Deuxièmement, les accords exigeant des parties qu'elles adoptent les principales normes du travail de l'OIT atténuent cette obligation en requérant que les signataires respectent les droits édictés par l'OIT uniquement dans les domaines touchant le commerce ou les investissements.

Troisièmement, les mécanismes d'application prévus par les accords sont totalement insatisfaisants. Ils sont habituellement lents et lourds. De plus, les mécanismes de règlement des différends sont fondés sur un modèle de coopération politique plutôt que sur un régime d'examen des plaintes indépendant et transparent. Les plaintes sont examinées et évaluées par des instances bureaucratiques créées à cet effet par les gouvernements signataires plutôt que par des organismes judiciaires ou quasi judiciaires, et elles se terminent généralement par des consultations entre les ministères du Travail. Bref, il n'existe pas d'autorité supranationale d'une certaine importance dotée d'un réel pouvoir d'application des droits des travailleurs. Notons qu'en quinze ans d'existence de l'accord auxiliaire à l'ALENA dans le domaine du travail, aucun cas n'a été présenté à un groupe d'arbitrage. Tous les cas se sont réglés par des consultations ministérielles.

Finalement, les solutions proposées ne suffisent habituellement pas à résoudre les problèmes ni à dissuader la partie contrevenante d'adopter la conduite reprochée. En général, les accords commerciaux prévoient de simples amendes pour les pays qui violent les droits des travailleurs.

Cela contraste vivement avec les chapitres sur l'investissement de ces mêmes accords, qui offrent aux parties des recours substantiels et efficaces devant des organismes quasi judiciaires indépendants.

## Droits et obligations en matière de travail en vertu de l'ALE Canada-Colombie

Les dispositions sur le travail de l'ALE Canada-Colombie ont été adaptées des accords commerciaux antérieurs conclus avec d'autres pays d'Amérique. Le chapitre 16 (sur le travail) de l'accord commercial lui-même contient des dispositions très générales qui définissent les objectifs et les obligations des Parties en ce qui a trait au travail. Entre autres, les Parties affirment ce qui suit :

### *Article 1601 : Affirmations*

*Les Parties réaffirment leurs obligations à titre de membres de l'Organisation internationale du travail (OIT) et leurs engagements contenus dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998) et son suivi (la Déclaration de l'OIT), de même que leur respect mutuel continu envers la Constitution et les lois de l'autre Partie.*

Par ailleurs, l'article 1603 de l'accord proposé stipule que les Parties acceptent, entre autres, « d'améliorer les conditions de travail et le niveau de vie sur le territoire de chacune des Parties ».

Cependant, le chapitre 16 ne contient que des affirmations et des objectifs d'ordre général qui ne prévoient pas de droits applicables par les Parties. Comme pour les précédents accords commerciaux signés par le Canada avec d'autres pays d'Amérique, l'essentiel des droits et des obligations en matière de travail se trouve dans un accord de coopération dans le domaine du travail (ACT) séparé, qu'on appelle « l'accord auxiliaire dans le domaine du travail ».

L'ACT entre le Canada et la Colombie est en grande partie semblable à celui conclu récemment entre le Canada et le Pérou et ressemble à l'accord proposé entre les États-Unis et la Colombie.

La première partie de l'ACT décrit les obligations générales des Parties. L'article premier stipule ce qui suit :

*Chacune des Parties fait en sorte que ses lois et règlements, de même que les pratiques établies sous son régime, incorporent et protègent les principes et les droits internationalement reconnus dans le domaine du travail, lesquels sont les suivants :*

- a) la liberté d'association et le droit de négociation collective (y compris la protection du droit d'organisation et du droit de grève);*
- b) la suppression de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire;*
- c) l'abolition effective du travail des enfants (y compris les mesures de protection des enfants et des jeunes gens);*
- d) la suppression de la discrimination en matière d'emploi et d'activités professionnelles;*
- e) des conditions de travail acceptables en ce qui touche au salaire minimum, aux heures de travail et à la santé et sécurité au travail;*
- f) la reconnaissance aux travailleurs migrants des mêmes protections juridiques que celles dont jouissent les ressortissants de la Partie concernée en matière de conditions de travail.*

En incorporant les droits stipulés par la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 et l'Agenda pour le travail décent de l'OIT, l'article premier contient plus de droits réels en matière de travail que ceux contenus dans les accords commerciaux que le Canada a conclu jusqu'ici avec d'autres pays des Amériques. Contrairement à l'ALENA, cet accord exige que les signataires veillent à ce que leurs lois sont conformes aux normes de l'OIT.

Néanmoins, l'article 2 de l'ACT, la clause de non-dérogation, stipule ce qui suit :

*Article 2: Engagement à ne pas déroger*

*Chacune des Parties assure qu'il [sic] ne renonce pas ou ne déroge pas, ni n'offre de renoncer ou de déroger, à son droit du travail d'une façon qui affaiblit ou qui diminue l'adhésion aux principes et aux droits du travail internationalement reconnus énoncés à l'article 1, dans le but de stimuler le commerce entre les Parties, ou d'inciter la mise en place, l'acquisition, l'accroissement ou le maintien d'un investissement sur son territoire.*

Ainsi, l'accord interdit seulement la violation des normes de l'OIT lorsqu'il peut être prouvé (par l'autre partie, peut-on présumer) que ladite violation a été commise « dans le but de stimuler le commerce entre les Parties, ou d'inciter la mise en place, l'acquisition, l'accroissement ou le maintien d'un investissement sur son territoire ». Cela limite considérablement les obligations réelles des Parties.

Les articles 3, 4, 5 et 6 ressemblent beaucoup aux dispositions des autres accords commerciaux conclus par le Canada avec d'autres pays d'Amérique. L'article 3 porte sur l'application des lois du travail existantes. Les articles 4 et 5 décrivent certaines garanties procédurales qui doivent être fournies aux Parties comparaisant devant les tribunaux habilités à faire exécuter les lois du travail. Enfin, l'article 6 exige des signataires qu'ils informent la population de leurs lois du travail et des mesures d'application s'y rapportant.

Les dispositions contenues dans les articles 3 à 6 sont presque identiques aux dispositions en matière de travail de tous les accords commerciaux conclus avec des pays du continent depuis la mise en place de l'ANACT. Bien que l'application efficace des lois du travail actuelles soit importante, il reste que ces dispositions n'exigent pas d'amélioration des normes du travail. Elles n'offrent que des protections procédurales liées aux normes actuelles.

La deuxième partie de l'ACT Canada-Colombie, intitulée « Mécanismes institutionnels », prévoit la création de plusieurs institutions appelées à exercer divers rôles dans le cadre de l'accord. L'article 7 prévoit la création d'un conseil ministériel responsable d'examiner la mise en œuvre et l'efficacité de l'accord. L'article 8 prévoit la création de mécanismes nationaux d'étude des communications publiques et, enfin, l'article 9 prévoit diverses activités de coopération entre les signataires.

## Application des droits du travail en vertu de l'ALE Canada-Colombie

L'article 10 de l'ACT porte sur la présentation, l'acceptation et l'examen des communications du public. Il s'agit du mécanisme principal d'examen des plaintes de l'ACT Canada-Colombie. L'article 10 stipule que des plaintes peuvent être présentées relativement à des questions de droit du travail se posant sur le territoire d'une des Parties et se rapportant à toute question liée à l'accord. Une plainte peut uniquement être présentée par un citoyen ou une organisation établie sur le territoire d'une partie (par exemple, un syndicat).

Comme c'est le cas pour le processus de plainte de l'ANACT, une plainte, si elle est acceptée, peut mener à des consultations ministérielles entre les Parties (article 12).

L'article 13 prévoit qu'à la suite des consultations ministérielles, un pays signataire (et non pas la personne ou l'organisation qui présente la plainte) peut demander la constitution d'un groupe spécial d'examen s'il estime que :

- a) *cette question est liée au commerce; et [que]*
- b) *l'autre Partie ne s'est pas conformée aux obligations qui lui incombent en vertu du présent accord :*
  - i. *en ayant pour pratique systématique de manquer à l'application effective de son droit du travail; ou ;*

*ii. en ce qu'elle ne se conforme pas aux obligations énoncées aux articles 1 et 2 dans la mesure où celles-ci se rapportent à la Déclaration de 1998 de l'OIT.*

Selon l'article 14, les membres du groupe spécial d'examen doivent posséder « une connaissance approfondie du domaine du travail ou d'autres disciplines pertinentes » et être indépendants des deux Parties. Le groupe ne peut être présidé par un ressortissant de l'une des Parties. Les articles 15 et 16 décrivent le processus à suivre par le groupe spécial d'examen, et l'article 17 stipule qu'un rapport initial doit être présenté aux Parties pour que celles-ci le commentent. Le groupe spécial d'examen peut ensuite réviser son rapport ou présenter un rapport final (article 18). Si, dans son rapport final, le groupe d'examen conclut à un défaut de conformité de l'une des Parties, on donne à celle-ci plusieurs possibilités de mettre en œuvre un plan d'action afin de se conformer à l'accord.

Cependant, si une partie refuse de suivre les recommandations du groupe d'examen, celui-ci peut, selon l'article 20, exiger le paiement d'une compensation, qui sera versée dans un fonds. Ce fonds sert à financer des initiatives appropriées dans le domaine du travail sur le territoire de la partie visée par l'examen. Toutefois, avant de devoir verser une compensation pécuniaire, on donne au pays contrevenant une chance supplémentaire de régler le différend. L'annexe 4 de l'accord précise que le montant de la compensation ne doit pas dépasser 15 millions de dollars américains par année. Il s'agit de la seule sanction prévue par l'accord en cas de violation des droits des travailleurs.

Le mécanisme d'application contient des améliorations notables par rapport aux processus de l'ALENA. D'abord, la procédure est moins lourde. Si une plainte est acceptée, des consultations ministérielles se tiennent, puis le dossier est présenté directement à un groupe spécial d'examen. Ensuite, le processus d'examen a une portée beaucoup plus large.

Toutefois, beaucoup de lacunes caractéristiques des mécanismes d'application des accords commerciaux conclus sur le continent n'ont pas été comblées. Premièrement, l'ACT Canada-Colombie dépend de la volonté des États signataires de donner suite aux plaintes. Les plaignants ne peuvent porter eux-mêmes leur cause devant un groupe spécial d'examen. Étant donné l'expérience de l'ANACT et l'intérêt diplomatique pour les deux États de ne pas rendre leurs différends publics, il est fort peu probable qu'une plainte dépasse jamais l'étape des consultations ministérielles.

Deuxièmement, l'accord offre de nombreuses possibilités au pays contrevenant de négocier un règlement. De plus, ce sont les États qui décident si un règlement particulier est satisfaisant. Selon l'accord, la personne ou le groupe qui présente la plainte ne dispose d'aucun moyen pour contester le règlement par la suite.

Enfin, les sanctions se limitent à des amendes relativement modestes. Il est impossible d'appliquer des sanctions commerciales ou des tarifs douaniers, ou de révoquer l'accord commercial pour punir la violation répétée et systématique des droits des travailleurs énoncés dans l'accord.

### Les dispositions en matière de travail protégeront-elles réellement les travailleurs ?

Les mesures de protection des travailleurs déterminées dans les accords commerciaux négociés à ce jour par le gouvernement du Canada avec d'autres pays du continent ne prévoient pas de droits applicables pour les travailleurs. Bien que certains progrès aient été réalisés dans l'accord Canada-Colombie, la structure fondamentale des clauses sur le travail demeure à peu près la même que dans les accords commerciaux antérieurs.

Les mesures fondamentales de protection des droits des travailleurs font partie d'un accord parallèle plutôt que de l'accord lui-même. L'application de ces droits est entièrement à la discrétion des gouvernements signataires. L'accord ne permet aucune démarche juridique indépendante de la part des syndicats ou des organisations de travailleurs qui pourrait apporter de vraies solutions aux parties concernées. Finalement, l'accord ne prévoit aucune véritable sanction commerciale telle que l'imposition de droits compensateurs ou l'abrogation d'un accord commercial préférentiel si une partie ne respecte pas les dispositions sur les droits des travailleurs.

En raison de l'ampleur des violations des droits des travailleurs en Colombie et de l'inaction du gouvernement actuel pour poursuivre les auteurs de ces crimes, la seule imposition de sanctions pécuniaires au gouvernement en faute n'est ni acceptable, ni efficace. En effet, ces sanctions ne règlent pas les causes de la violence et ne suffisent pas à inciter le gouvernement colombien à s'attaquer à la crise et à mettre fin à la violence contre les syndicalistes, ni à lui insuffler la volonté politique nécessaire pour le faire.

En général, l'expérience montre que les dispositions en matière de travail des accords commerciaux, que ce soit dans des accords parallèles ou non, sont peu susceptibles d'entraîner des améliorations concrètes pour les travailleurs. Les dispositions sur le travail contenues dans l'ALE Canada-Colombie ne sont pas assez solides pour permettre d'essayer de trouver des solutions aux graves violations des droits des travailleurs et des droits de la personne, qui sont légion en Colombie. Le plus grand risque est celui posé par les dispositions de l'accord sur la libéralisation des marchés et les droits des investisseurs, des dispositions qui sont importantes et qui pourraient exacerber le conflit et les violations des droits des travailleurs.

## LE CHAPITRE SUR L'INVESTISSEMENT DE L'ALE CANADA-COLOMBIE

### Scott Sinclair, Centre canadien de politiques alternatives

La Colombie est actuellement touchée par une crise des droits de la personne. Ce pays est en proie à des conflits armés internes, et la violation des droits fondamentaux y est chose courante. L'élite dirigeante colombienne et les institutions gouvernementales ont d'ailleurs grandement contribué à l'escalade de la violence<sup>v</sup>.

La crise persistante des droits de la personne mine le rôle des citoyens et des communautés dans la prise de décisions concernant les projets d'investissements étrangers qu'ils désirent mettre en œuvre dans leur région. Elle affaiblit également leur capacité à faire valoir la nécessité d'améliorer les conditions de vie des communautés, notamment par des salaires décents, des conditions de travail équitables et des mesures de protection de l'environnement. Des entreprises canadiennes, particulièrement dans le secteur des ressources naturelles, sont bien établies un peu partout en Colombie, y compris dans des zones de conflit. Les régions riches en minerai et en pétrole sont des lieux marqués par la violence, qui se trouvent souvent sous l'emprise de milices paramilitaires et où l'on constate d'importants déplacements de populations. Néanmoins, on prévoit que les investissements réalisés par le Canada grimperont en flèche dans un avenir rapproché.

Bien que les investissements directs réalisés par le Canada en Colombie aient été officiellement évalués à 739 millions de dollars en 2007, l'ambassade du Canada à Bogota estime que la valeur de ces investissements est nettement plus élevée et se chiffre à près de 3 milliards de dollars, parce que la majorité des investissements du Canada sont

réalisés par des centres financiers situés à l'étranger, particulièrement dans les secteurs du pétrole, du gaz et des mines. Selon des informations recueillies par l'ambassade, l'on prévoit réaliser des investissements de l'ordre de 2 milliards de dollars américains dans les deux prochaines années, et que ces investissements seront également concentrés dans les secteurs du pétrole, du gaz et des mines<sup>10</sup>. À la cérémonie de signature de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie, qui s'est déroulée au Pérou, en novembre 2008, le président Alvaro Uribe a indiqué qu'il espérait que l'Accord stimulerait les activités de prospection de pétrole, de gaz et de mines sur la moitié du territoire colombien, comparativement à seulement 13 p. cent du territoire du pays en 2002<sup>11</sup>.

L'Accord de libre-échange Canada-Colombie concède de nouveaux droits non négligeables aux investisseurs canadiens actifs en Colombie, droits qui seront maintenus par un mécanisme d'exécution puissant, soit le processus d'arbitrage entre les investisseurs et l'État. L'Accord prévoit manifestement la prise de mesures visant à améliorer la sécurité des investissements réalisés par les entreprises canadiennes. Malheureusement, les droits de la personne ne sont pas protégés par de telles mesures; en effet, les obligations visant à s'assurer que les investisseurs étrangers agissent de façon responsable sont insuffisantes et généralement inapplicables.

Plutôt que de permettre de s'attaquer à la crise des droits de la personne en Colombie, l'introduction de nouveaux droits pour les investisseurs dans ce contexte très instable refroidira les élans de dissidence populaire et réduira davantage le poids politique des groupes défavorisés, exclus et persécutés.

v Comme l'indique un rapport d'Amnesty International rédigé en octobre 2008 : « Au moment de la rédaction de ce document, plus de 60 parlementaires, pour la plupart membres de la coalition majoritaire au Congrès et favorable au président Uribe, faisaient l'objet d'une enquête officielle ou d'une information judiciaire ouverte sur leurs liens présumés avec des groupes paramilitaires [...] et plusieurs d'entre eux ont plaidé coupable ou ont été jugés coupable d'avoir entretenu des liens avec des groupes paramilitaires, d'avoir commis des fraudes électorales et des meurtre et d'avoir organisé, financé ou armé des groupes paramilitaires. » <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR23/023/2008/en/65b11bee-a04b-11dd-81c4-792550e655ec/amr230232008eng.pdf> (en anglais seulement).

## Le chapitre sur l'investissement de l'ALE Canada-Colombie : principales dispositions

Les dispositions du chapitre sur l'investissement s'inspirent du chapitre sur l'investissement de l'ALENA, tel qu'il a été modifié suivant les accords de libre-échange du Canada et les accords sur la protection des investissements étrangers (APIE) qui ont été établis ultérieurement. Ces dispositions comportent certaines nouvelles caractéristiques et présentent des différences non négligeables.

### Portée et champ d'application

Le chapitre sur l'investissement présente une définition très large de l'investissement (article 838); cette définition se rapporte en effet à presque toutes les formes d'investissements et d'intérêts de propriété « acquis ou utilisés dans le dessein de réaliser un bénéfice économique ». L'Accord présente également une définition large des « mesures » gouvernementales, qui comprennent « toute législation, réglementation, procédure, prescription ou pratique » (article 106). Par conséquent, les obligations dont on traite dans ce chapitre concernent presque toutes les interventions publiques – que ce soit à l'échelle du pays, des États, des provinces ou des administrations locales – ayant une influence sur les investissements ou les investisseurs étrangers.

### Principales obligations

Règles relatives à la non-discrimination : Comme dans d'autres traités canadiens sur les investissements, le chapitre examiné ici fait état d'obligations ayant trait au traitement national (article 803) et au traitement de la nation la plus favorisée (article 804). Ces obligations visent à faire en sorte que les gouvernements traitent les investisseurs et les investissements étrangers « non moins favorablement » que les investisseurs et les investissements locaux ou ceux d'autres pays. Les tribunaux chargés d'entendre les différends investisseur-État ont interprété l'obligation relative au traitement national de l'ALENA d'une façon telle qu'elle affecte la capacité des gouvernements à traiter les

investisseurs différemment pour des raisons légitimes<sup>12</sup>. Le gouvernement du Canada n'a pris aucune mesure pour corriger ces interprétations troublantes.

Restrictions concernant les exigences de rendement : Le chapitre sur l'investissement interdit la plupart des « exigences de rendement », ces conditions fixées par les gouvernements à des fins de développement qui obligent les investisseurs étrangers à, par exemple, se procurer des produits locaux, transférer une technologie ou établir des partenariats avec des investisseurs locaux (article 807). Ces restrictions accroissent l'influence des entreprises internationales, au détriment des gouvernements locaux qui déploient des efforts pour garantir des retombées à long terme pour la population. L'entreprise Exxon Mobil, par exemple, remet actuellement en question les exigences du Canada selon lesquelles les sociétés d'énergie actives dans les secteurs du pétrole et du gaz sur le territoire de Terre-Neuve-et-Labrador doivent mener des activités de recherche et de développement dans la province, ce qui constitue une violation des règles de l'ALENA (article 1106).

Règles relatives à l'expropriation et l'indemnisation : Les entreprises de services étrangères et les autres investisseurs sont protégés contre ce que l'on appelle les « expropriations » sans versement d'indemnisation (article 811). Les investisseurs étrangers ont invoqué des dispositions semblables à celles de l'ALENA (article 1110) pour contester un vaste éventail de mesures de protection de l'environnement, de gestion des ressources et de réglementation en les faisant passer pour des « expropriations indirectes ». Ils se sont entre autres élevés contre la décision de l'Ontario de bloquer la réalisation d'un projet d'aménagement d'une installation d'élimination de déchets, contre la décision de la Nouvelle-Écosse de ne pas approuver l'ouverture d'une méga-carrière et contre l'interdiction décrétée par le Québec relativement aux pesticides utilisés à des fins esthétiques.

Règles relatives à l'accès aux marchés : les articles 801 et 904 interdisent aux gouvernements de limiter l'accès au marché intérieur par des mesures de « restrictions quantitatives » visant les investisseurs ou les fournisseurs de services. Parmi les exemples de politiques publiques profitables auxquelles pourrait nuire cette règle, notons les

mesures visant à limiter la croissance des assureurs de soins médicaux privés, les mesures de conservation visant à réglementer le nombre ou le type d'investissements réalisés dans des zones écologiquement vulnérables et les interdictions (qui sont considérées comme « limites de zéro ») visant des services particuliers, comme les jeux de hasard en ligne ou l'utilisation de pesticides utilisés à des fins esthétiques<sup>vi</sup>.

## Exceptions et réserves

Les dispositions du chapitre sur les investissements visent tous les secteurs et toutes les mesures à moins d'indication contraire. Tant le Canada que la Colombie ont pris des réserves (exclusions touchant des pays particuliers) qui exemptent des secteurs ou des mesures de certaines obligations. Il existe deux sortes de réserve : les *réserves consolidées* (Annexe I), qui exemptent des mesures existantes non conformes et particulières, sous réserve d'un mécanisme juridique de non-retour<sup>vii</sup> et les *réserves non consolidées* (Annexe II), qui exemptent des secteurs ou des politiques plus vastes de certaines obligations, tout en prévoyant une ouverture sur des politiques futures.

Si une mesure est déclarée non conforme aux dispositions du chapitre, le gouvernement intimé peut toujours se défendre s'il réussit à prouver que sa mesure s'inscrit dans la catégorie des exceptions générales du chapitre<sup>viii</sup>. Cette exception (article 2201.3) est plus circonscrite que les exceptions relatives aux autres chapitres (articles 2201.1 et 2201.2). Les gouvernements sont rarement parvenus à démontrer la non-conformité de certaines mesures, même lorsqu'elles faisaient l'objet d'exceptions générales (p. ex. article XX du GATT) dans d'autres traités.

Règlement des différends entre les investisseurs et les États : à la différence d'autres chapitres du traité, qui sont rendus exécutoires au moyen d'un mécanisme de règlement des différends entre deux gouvernements, les principales obligations dont il est question dans le chapitre sur l'investissement sont directement rendues exécutoires par les investisseurs étrangers au moyen d'un mécanisme d'arbitrage visant à régler les différends entre les investisseurs et les États. Les investisseurs ne sont pas tenus d'obtenir le consentement de leur gouvernement pour avoir recours à l'arbitrage. Les dossiers sont étudiés par des tribunaux composés de trois membres : l'un choisi par l'investisseur, un autre par le gouvernement faisant l'objet de la plainte, et le dernier choisi à la suite d'un accord entre les parties. Les décisions rendues par ces tribunaux sont sans appel, quoiqu'elles puissent faire l'objet d'un réexamen par des tribunaux nationaux pour des raisons de procédure bien circonscrites. Les tribunaux ne sont pas autorisés à obliger les gouvernements à modifier des mesures non conformes, mais ils peuvent cependant accorder les dommages pécuniaires aux investisseurs.

vi Ces mesures peuvent toujours être contestées, même s'il ne s'agit pas de mesures discriminatoires du fait qu'elles sont valables tant pour les investisseurs du pays en question que pour les investisseurs étrangers.

vii Les mesures faisant l'objet de réserves dans l'annexe I ne peuvent être modifiées qu'à des fins d'amélioration de leur compatibilité avec les dispositions du chapitre. Si elles subissent des modifications ou qu'elles sont éliminées par des gouvernements subséquents, elles ne seront plus protégées conformément aux dispositions du traité.

viii L'utilisation de mesures non conformes qui sont nécessaires « à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » ou « à la conservation des ressources naturelles épuisables, qu'elles soient biologiques ou non biologiques » peut être justifiée « sous réserve qu'elles ne soient pas appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les investissements ou entre les investisseurs, soit une restriction déguisée au commerce ou à l'investissement international » (article 2201.3). Il est difficile d'arriver à respecter ces conditions, et les gouvernements ont rarement été capables de justifier l'utilisation de mesures non conformes, même lorsqu'elles faisaient l'objet d'exceptions générales (p. ex. article XX du GATT et article XIV de l'Accord général sur le commerce des services).

## Analyse du chapitre sur l'investissement : implications et enjeux fondamentaux

### Responsabilité sociale des entreprises

Les entreprises canadiennes menant des activités dans des zones de conflits ne sont pas des acteurs neutres. Même lorsque les investisseurs n'ont pas de lien direct avec la violence, leurs intérêts sont souvent intimement liés à ceux des personnes qui en sont responsables. Les entreprises canadiennes ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités (voir l'encadré à la page suivante). La suppression violente d'organisations syndicales et d'organisations communautaires affaiblit considérablement la capacité de la population colombienne – particulièrement des travailleurs et des populations autochtones – et de tous les ordres de gouvernement à exercer un contrôle démocratique sur les investissements réalisés dans leurs communautés.

Le chapitre sur l'investissement de l'ALE Canada-Colombie n'exprime que des vœux pieux sur la responsabilité sociale des entreprises. Selon l'article 816, chaque partie « devrait encourager les entreprises exerçant leurs activités sur son territoire ou relevant de sa juridiction à intégrer volontairement des normes de responsabilité sociale des entreprises internationalement reconnues dans leurs politiques internes ». En effet, ses dispositions ne font appel qu'aux « meilleurs efforts » purement volontaires, et sont absolument impossibles à mettre en vigueur. On trouve également dans le préambule de l'Accord des formulations inefficaces semblables ayant trait à la responsabilité sociale des entreprises.

Dans le même ordre d'idées, on indique, à l'article 815, que « les Parties reconnaissent qu'il n'est pas approprié d'encourager l'investissement en assouplissant les mesures nationales qui se rapportent à la santé, à la sécurité ou à l'environnement ». Dans ce cas-ci également, cette obligation ne fait appel qu'aux « meilleurs efforts ». Le seul recours pouvant être exercé si l'une des Parties prend

des mesures inappropriées afin de stimuler l'investissement consiste à favoriser la consultation et l'échange d'information entre les deux gouvernements nationaux (article 815).

### Processus d'arbitrage entre les investisseurs et l'État

À l'opposé de son traitement des responsabilités des entreprises, le chapitre accorde aux investisseurs des droits qui leur confèrent un pouvoir extraordinaire et qui peuvent être directement appliqués grâce à un mécanisme d'arbitrage entre les investisseurs et l'État.

Comme le montre l'expérience issue de l'application du chapitre 11 de l'ALENA, le fait de rendre les droits des investisseurs exécutoires au moyen d'un processus d'arbitrage entre les investisseurs et l'État augmente considérablement la fréquence des différends ainsi que l'écart séparant les parties qui s'opposent.

Les gouvernements ont tendance à éviter d'avoir recours à un processus de règlement des différends officiel. Ils doivent tenir compte des relations diplomatiques et évaluer les conséquences qui pourraient toucher leurs propres politiques intérieures si le différend était réglé en leur faveur

Les investisseurs privés, quant à eux, sont plus enclins à recourir aux processus de règlement de litiges, et leur interprétation des droits des investisseurs formulées de façon assez générale est plus audacieuse<sup>ix</sup>. Par exemple, on compte actuellement au moins treize recours contre le Canada relativement aux dispositions de l'ALENA ayant trait aux investissements, recours remettant en cause un vaste éventail de mesures prises par les gouvernements fédéral et provinciaux et par des administrations locales.

Les entreprises canadiennes, y compris celles qui sont actives dans le secteur de l'extraction, utilisent également ce type de mécanisme sur le territoire des Amériques. En décembre 2008, la Pacific Rim Mining Corp, une société minière canadienne, a présenté une notification d'intention

ix Il n'y a eu que trois différends entre deux gouvernements découlant des dispositions du chapitre 20 de l'ALENA, alors que le nombre de recours opposant des investisseurs et des États s'élève à plus de 50 et continue de grimper.

## COLOMBIE, ZONES DE CONFLITS ET ENTREPRISES CANADIENNES

---

Plus de 20 sociétés pétrolières et gazières canadiennes (œuvrant dans la production de pétrole, le transport et les pipelines, et les services) sont présentes en Colombie<sup>x</sup>. Les entreprises canadiennes les plus importantes dans le secteur pétrolier et gazier colombien sont Nexen, Enbridge et Petrominerales<sup>xi</sup>. Enbridge possède environ le quart de l'oléoduc d'OCENSA, le pipeline le plus long de Colombie, qui s'étend sur plus de 800 km. Cet oléoduc est surveillé par plus de 1 400 gardes appartenant à diverses unités militaires<sup>xii</sup>, dont certaines sont connues pour leur soutien aux groupes paramilitaires et leurs violations systématiques des droits de la personne<sup>xiii</sup>.

La société minière canadienne Coalcorp fait de la prospection et possède des mines de charbon et des chemins de fer dans les provinces de Cesar, de Santander et de La Guajira, où elle détient également des intérêts dans deux ports océaniques<sup>xiv</sup>. Les actes de violence des paramilitaires sont très fréquents dans ces zones.

L'entreprise B2Gold de Vancouver fait partie d'un groupe de plus de 35 petites sociétés minières faisant de la prospection en Colombie. Or, B2Gold est la seule entreprise canadienne ayant été citée par le Tribunal permanent des peuples sur les multinationales en Colombie. Ce tribunal, qui a terminé ses travaux en juillet 2008, a tenu trois ans d'audiences pendant lesquels il a écouté des témoignages sur les violations des droits de la personne en lien avec les activités de multinationales<sup>xv</sup>. L'entreprise torontoise Colombia Goldfields a, pour sa part, été accusée par les habitants de Marmato de déplacer les mineurs artisanaux du village<sup>xvi</sup>.

Enfin, les entreprises canadiennes Bata Footwear, Kruger Paper, McCain Foods, Nortel Networks, President's Choice International, Quebecor World et Talisman Energy mènent elles aussi des activités en Colombie<sup>xvii</sup>.

– Dawn Paley

---

x <http://www.international.alberta.ca/documents/Colombia-2007.pdf>

xi [http://www.edc.ca/french/publications\\_15570.htm](http://www.edc.ca/french/publications_15570.htm)

xii Note : Enbridge affirme que le gouvernement colombien l'oblige à conclure des contrats de ce genre.  
<http://www.enbridge.com/csr2007/socialperformance/enbridge-csr-in-colombia/>

xiii <http://www.amnesty.org/fr/library/info/AMR23/079/1998/en>

xiv <http://www.coalcorp.ca/properties/>

xv Le Tribunal permanent des peuples est un tribunal international indépendant créé en 1979 qui examine et juge des plaintes concernant des violations des droits de la personne formulées par des victimes. Les verdicts du Tribunal sont rendus par des juges internationaux de haut niveau : <http://www.dominionpaper.ca/articles/2002>

xvi <http://www.dominionpaper.ca/articles/1777>

xvii <http://www.infoexport.gc.ca/fra/bureau.jsp?oid=62>

dans laquelle elle a signifié qu'elle utiliserait sa société filiale américaine pour déposer un recours de centaines de millions de dollars conformément à l'Accord de libre-échange États-Unis–Amérique centrale contre le gouvernement d'El Salvador pour avoir omis de délivrer des permis d'exploitation minière<sup>13</sup>.

La Colombie n'a qu'une expérience limitée du processus d'arbitrage entre les investisseurs et l'État. En raison de préoccupations ayant trait à la constitutionnalité des traités bilatéraux d'investissement colombiens, il n'existe pour le moment qu'un petit nombre de traités en vigueur<sup>xviii</sup>. L'Accord de libre-échange États-Unis–Colombie, qui a récemment été négocié, prévoit des dispositions assurant la protection des investissements, mais le pacte se trouve dans une situation incertaine en raison des préoccupations du Congrès américain – et maintenant de celles du président – au sujet de la situation des droits de la personne et des droits du travail en Colombie. Comme il n'existe pas d'APIE entre la Colombie et le Canada, les droits dont jouiraient les investisseurs canadiens en vertu de l'ALE seraient sans précédent. Compte tenu de la croissance prévue des investissements canadiens, particulièrement dans les sociétés pétrolières, gazières et minières, l'ALE augmente le pouvoir des investisseurs dans un contexte où les luttes violentes pour l'accès aux terres et aux ressources sont nombreuses.

Même dans des démocraties fortes, comme le Canada, qui disposent d'un système judiciaire efficace, les investisseurs ont abusé de leurs droits extraordinaires pour contester des politiques et des règlements adoptés de façon démocratique. Dans le cas de la Colombie, où les droits de la personne, les institutions démocratiques et le système judiciaire sont fragiles et menacés, le fait que le Canada décide d'appliquer des règlements et de faire respecter des droits aussi stricts pourrait être considéré comme un geste perturbateur et excessif.

## Pouvoir de réglementation contraignant

Comme nous l'avons déjà mentionné, les investisseurs étrangers se sont déjà prévalus de droits similaires en vertu de l'ALENA afin de contester l'exercice du pouvoir de réglementation des gouvernements pour protéger l'intérêt public. Les règlements contre l'expropriation sans compensation (article 1110 de l'ALENA et article 811 de l'ALE Canada-Colombie) comptent parmi les plus souvent contestés.

Selon les lois canadiennes, l'expropriation est le transfert de biens réels destinés à être utilisés par le gouvernement pour son propre profit. D'autres mesures gouvernementales, telles que les lois et les règlements qui peuvent nuire à un investisseur, ne sont pas considérées comme de l'expropriation<sup>xix</sup>.

Cependant, les investisseurs étrangers se servent régulièrement des règles de protection des investisseurs de l'ALENA pour prétendre que les mesures gouvernementales qui dévalorisent leurs actifs constituent une « expropriation indirecte » devant mener à des compensations. Dans certains cas (le plus connu étant celui de Metalclad contre le Mexique), cette méthode a fonctionné et le tribunal a ordonné le paiement d'une compensation. Le chapitre sur l'investissement de l'ALE Canada-Colombie exposera le gouvernement colombien à de telles réclamations (et incrustera en plus une interprétation des droits de propriété ayant été utilisée avec vigueur pour contester les mesures du gouvernement du Canada).

L'article 811 est très semblable à l'article 1110 de l'ALENA<sup>xx</sup>. Toutefois, une nouvelle e du chapitre donne des directives aux tribunaux quant à la signification de « l'expropriation indirecte, qui résulte d'une mesure ou d'un train de mesures d'une Partie qui a un effet équivalent à

xviii La Colombie a conclu un traité bilatéral d'investissement avec le Pérou et a également conclu un accord de libre échange avec le Mexique et le Venezuela. En 2005, la Colombie a signé un traité bilatéral d'investissement avec l'Espagne. Voir l'article de Luke Eric Peterson intitulé « Claim threatened by Peruvian slot machine manufacturer against Colombia » et paru sur le site *Investment Treaty News* le 31 mai 2006.

xix De plus, les droits de propriété ne sont pas inclus dans la constitution canadienne.

xx La différence la plus importante est que la référence aux mesures « équivalent à l'expropriation » a été supprimée de l'ALENA.

l'expropriation directe sans transfert formel de titre ou confiscation pure et simple [Annexe 1]. »<sup>xxi</sup>

Il est difficile de savoir si ces directives restreindront les futurs tribunaux dans leur interprétation de l'expression « expropriation indirecte ». Cette annexe décrit certains critères dont le tribunal devrait tenir compte dans ses évaluations au cas par cas, notamment la « nature des mesures », leurs « effets économiques » et la mesure dans laquelle elles portent « atteinte aux attentes définies et raisonnables fondées sur l'investissement ». L'annexe stipule également que, « sauf dans de rares cas [...], ne constituent pas une expropriation indirecte les mesures non discriminatoires d'une Partie qui sont conçues et appliquées dans un but légitime de protection du bien-être public, par exemple en matière de santé, de sécurité et de protection de l'environnement [Annexe 1]. »

Toutefois, fondamentalement, l'annexe laisse aux arbitres la tâche de différencier les mesures légitimes de l'expropriation indirecte et de déterminer quels sont les « rares cas » où les mesures non discriminatoires pourraient constituer une expropriation.

Cette incertitude constante au sujet de la signification du terme « expropriation » portera ombrage aux initiatives de réglementation et à l'élaboration de politiques dans les deux pays. De plus, l'officialisation de cette interprétation de l'expropriation indirecte, qui diverge des lois et des pratiques du Canada, pourrait contribuer à fixer une conception litigieuse des droits de propriété par le biais des accords internationaux sur le commerce et l'investissement.

Par ailleurs, les *Règles sur l'accès aux marchés* (articles 801 et 904) empêchent les gouvernements de restreindre l'accès des investisseurs aux marchés intérieurs en limitant le nombre d'investisseurs ou de fournisseurs de services. C'est la première fois que de telles interdictions sur l'accès aux marchés sont incorporées au chapitre sur l'investissement d'un ALE auquel le Canada est partie<sup>xxii</sup>.

Ces règles ont été tirées de l'un des articles les plus controversés (article XVI) de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). La structure de l'AGCS est toutefois très différente. Contrairement à l'accord avec la Colombie, le champ d'application de l'AGCS pour la libéralisation des services est fondé sur une liste positive; ainsi, les secteurs sont visés uniquement s'ils font partie de la liste. De plus, l'exception générale de l'AGCS est plus large que celle du chapitre sur l'investissement<sup>xxiii</sup>.

Le Canada a tenté d'éviter ces règles controversées en se réservant « le droit d'adopter ou de maintenir toute mesure non incompatible avec ses obligations aux termes de l'article XVI de l'AGCS. » La Colombie a, quant à elle, adopté une approche différente en établissant une longue liste de secteurs faisant l'objet de réserves à l'article 904, y compris la sécurité, la recherche et le développement, la distribution de l'énergie, l'éducation, la santé, les bibliothèques et d'autres encore. Bien que cette approche montre que la Colombie est consciente des risques pour les politiques publiques dans certains domaines, les secteurs ne faisant pas partie de la liste, eux, ne sont pas protégés<sup>xxiv</sup>. Maintenant que le Canada tente de se soustraire à ces obligations par des réserves, il paraît d'autant plus inapproprié de les avoir adoptées dès le départ<sup>xxv</sup>.

xxi Cette définition est extraite de lettres accompagnant le chapitre sur l'investissement de l'ALE entre les États-Unis et Singapour (2003). Des définitions semblables ont été incorporées aux ALE bilatéraux subséquents signés par les États-Unis ainsi qu'au nouveau modèle des APIE du Canada, qui a été mis à jour en 2003

xxii L'ALE Canada-Pérou, qui est en attente d'être ratifié et qui a été négocié en même temps que l'ALE Canada-Colombie, contient des dispositions semblables.

xxiii Par exemple, on n'y prévoit pas de mesures de sauvegarde pour la protection des consommateurs ou de « l'ordre moral », exception à laquelle les États-Unis ont fait référence pour le cas du jeu dans l'ACGS (voir l'article XIV de l'ACGS).

xxiv L'article 904, bien qu'il fasse partie du chapitre sur l'investissement, ne peut être exécuté au moyen d'arbitrage entre les investisseurs et les États (voir article 819a).

xxv Par exemple, les deux parties auraient pu simplement déclarer que leurs obligations de libéralisation des services étaient régies par l'AGCS.

## Conclusion

Partout en Amérique latine, on reconnaît de plus en plus que la libéralisation des investissements étrangers et les politiques de déréglementation connexes n'ont pas stimulé la croissance économique à grande échelle ni amélioré les moyens de protéger l'environnement. Pour que les investissements directs étrangers profitent au développement, les politiques gouvernementales doivent favoriser les liens économiques avec les communautés et les entreprises locales, redistribuer les revenus de l'exploitation des ressources ainsi que protéger l'environnement et l'intérêt public<sup>xxvi</sup>.

Le chapitre sur l'investissement restreint la capacité des gouvernements à mettre en place les politiques et les règlements nécessaires pour veiller à ce que les investissements étrangers contribuent au développement et à ce que les bienfaits issus du développement soient partagés équitablement. À certains égards, ce chapitre restreint la capacité des gouvernements à élaborer des politiques avantageuses pour leurs citoyens davantage que dans les précédents traités sur l'investissement.

L'ALE Canada-Colombie ne tient pas compte du fait que l'Amérique latine, voire le monde, est en train de dire adieu à l'époque où les contraintes internationales limitaient fortement le rôle du gouvernement dans l'économie. Aujourd'hui, les gouvernements démocratiques se tournent de nouveau vers les leviers suivants pour promouvoir leurs objectifs de développement : examen des propositions d'investissement étranger à la lumière des répercussions sur le développement, exclusion des investissements étrangers dans certains secteurs stratégiques, étatisation, obligation de faire appel à des fournisseurs locaux, négociation avec les investisseurs étrangers pour optimiser les avantages pour le développement et, enfin, établissement d'objectifs locaux pour l'emploi, la formation, la recherche et le transfert de technologie.

L'approche obsolète utilisée dans le chapitre sur l'investissement apparaît particulièrement inefficace dans le contexte de la crise mondiale actuelle. Les coûts résultant de la déréglementation financière passée augmentent chaque jour et, tant au Nord qu'au Sud, les citoyens réclament une intervention efficace des gouvernements afin de créer des emplois et de protéger les niveaux de vie, c'est-à-dire afin d'obtenir des résultats économiques positifs pour la majorité des citoyens. Le chapitre sur l'investissement de l'ALE Canada-Colombie accorde aux investisseurs des droits qui leur confèrent un pouvoir immense, mais offre bien peu de mesures de protection des droits des citoyens.

S'il continue à promouvoir cette approche contestable, le Canada en paiera le prix sur le plan diplomatique et risquera de gaspiller son capital de sympathie dans la région.

Étant donné la piètre performance de la Colombie en matière de droits de la personne, il est dans le meilleur intérêt du Canada d'encourager une approche équilibrée et de se comporter en bon voisin dans l'hémisphère. Pour ce faire, le Canada doit remodeler considérablement le chapitre sur l'investissement, qui est en place depuis la signature de l'ALENA, et réévaluer ses objectifs de négociation.

La première étape de cette réorientation essentielle devrait être le rejet de l'accord Canada-Colombie.

---

xxvi Malgré les preuves du contraire, certains continuent de soutenir que les accords sur l'investissement favorisent les investissements étrangers. En fait, les investissements étrangers directs dépendent de facteurs traditionnels tels que la taille du marché, le revenu par habitant, la qualité des infrastructures et les richesses naturelles. Voir Working Group on Development and Environment in the Americas, *Foreign Investment and Sustainable development: Lessons from the Americas*, 2008, Tufts' Global Development and Environment Institute, <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>.

## L'ACCÈS AU MARCHÉ DANS LE DOMAINE DE L'AGRICULTURE : RÉPERCUSSIONS SUR LES PETITS PAYSANS ET LES DROITS DE LA PERSONNE

Gauri Sreenivasan et Dana Stefov, CCCI, en collaboration avec Inter Pares

Comme c'est le cas pour la plupart des pays en développement, on ne peut aborder la question de la pauvreté et des droits de la personne en Colombie sans parler d'agriculture. En effet, 12 millions de Colombiens vivent en campagne. L'agriculture compte pour 11,4 p. cent du PIB et fournit 22 p. cent des emplois – près du double des industries manufacturières<sup>14</sup>. On doit porter une attention particulière aux effets qu'aura l'ALE Canada-Colombie sur le respect des droits de la personne dans les régions rurales de la Colombie.

Le conflit interne qui fait rage depuis quarante ans en Colombie est alimenté par des luttes pour le contrôle de la terre et des ressources qui s'y trouvent. Par conséquent, ce sont les habitants des campagnes colombiennes qui font les frais de la violence dont usent les groupes de guérilla, les forces de sécurité du gouvernement et les groupes paramilitaires associés à la fois à l'État et au milieu des affaires. Environ 4 millions de Colombiens ont été déplacés à l'intérieur du pays, ce qui place la Colombie au deuxième rang de tous les pays au chapitre des désastres humanitaires, devancé uniquement par le Soudan. Selon le *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, 79 p. cent de la population rurale de la Colombie vit sous le seuil national de pauvreté.

Les femmes et les hommes des populations pauvres sont soit de petits paysans, soit des travailleurs sans terre employés dans des entreprises agricoles et des plantations de grande envergure (où, par exemple, on cultive le café, la canne à sucre ou l'huile de palme), soit des travailleurs œuvrant dans d'autres secteurs ruraux tels que l'extraction minière artisanale. En raison du manque d'accès à la terre et

au crédit, du manque d'infrastructures dans les domaines marginaux, de la concurrence résultant des importations, des mauvaises conditions de travail et des bas salaires, les Colombiens vivant en campagne luttent depuis des dizaines d'années pour développer des moyens de subsistance viables. Les populations autochtones et afro-colombiennes sont parmi les plus durement touchées. Beaucoup de ménages vivant en milieu rural sont des consommateurs nets de nourriture, même s'ils produisent eux-mêmes des aliments. En réalité, un des secteurs les plus lucratifs pour les pauvres des campagnes est la production illicite de coca, pour laquelle ils disposent facilement de l'appui financier et de la participation des réseaux de narcotrafiquants.

En dépit de l'article 65 de la Constitution colombienne, qui garantit le droit collectif à la protection de la production d'aliments, le gouvernement concentre son appui et ses ressources sur l'agriculture de plantation et d'exportation. L'agriculture de petite échelle et, par le fait même, la production vivrière, sont laissées en plan. Au cours des quinze dernières années, la dépendance de la Colombie vis-à-vis des importations d'aliments tels que le blé et d'autres céréales a augmenté en raison de la libéralisation des marchés. La Colombie importe désormais plus de 50 p. cent de la nourriture dont ont besoin ses citoyens<sup>xxvii</sup>. Toutefois, les importations d'aliments n'ont pas réglé le problème de la faim, à cause de la pauvreté généralisée. Dans ce pays de 44 millions d'habitants, 5 millions de personnes vont dormir le ventre vide tous les soirs et, selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2,5 millions d'enfants vivent dans un état de faim chronique, ce qui contrevient au droit fondamental à la nourriture.<sup>15</sup>

xxvii En 1990, la Colombie a importé 700 000 tonnes de produits alimentaires. Aujourd'hui, elle en importe 8 millions. (Mario Alejandro Valencia, RECALCA, communication personnelle avec le CCCI, 11 novembre 2008)

## Le commerce agricole avec la Colombie

Les produits agricoles constituent une part importante du commerce bilatéral entre le Canada et la Colombie. Ce sont surtout le blé, l'orge et les légumineuses que le Canada exporte vers la Colombie. La valeur des ventes de blé canadien a atteint environ 1,2 million de dollars en 2007. Le blé est l'exportation la plus importante du Canada en Colombie; cependant, ces ventes ne représentent que 2,5 p. cent des ventes mondiales de blé canadien<sup>16</sup>. Près de 60 p. cent des exportations de la Colombie vers le Canada sont des produits agricoles, notamment le café, les bananes et les fleurs coupées.

La majorité des produits colombiens sont déjà exempts de droits de douane lorsqu'ils entrent au Canada, bien que certains produits du sucre et certaines fleurs coupées soient encore assujettis à des tarifs douaniers<sup>xxviii</sup>. Les exportations de céréales canadiennes en Colombie sont soumises à un tarif de 15 p. cent, et des tarifs encore plus élevés s'appliquent au porc (20 %) et au bœuf (jusqu'à 80 %)<sup>17</sup>.

## Retombées principales de l'ALE sur l'accès aux marchés pour les exportations canadiennes

L'ALE Canada-Colombie est un accord exhaustif qui prévoit l'ouverture de grands pans du secteur agricole de la Colombie aux exportations canadiennes, de même que l'élimination immédiate des droits de douane sur le blé, les pois, les lentilles, l'orge et des quantités précises (contingents) de bœuf et de haricots. D'autres produits d'exportation importants bénéficient de courtes périodes d'élimination tarifaire progressive (cinq ans), par exemple les pommes de terre frites et des contingents de porc (le double du volume actuel des exportations annuelles). Pour les produits contingentés jouissant de plus longues périodes d'élimination tarifaire (12 ans pour les haricots et le bœuf, par exemple), le Canada retirera des avantages au début du processus, c'est-à-dire que les gains d'accès aux marchés seront réalisés surtout la première année, et que la croissance sera limitée avant le début du régime

d'admission en franchise. Par conséquent, les producteurs locaux des secteurs importants pour la sécurité alimentaire (par exemple, les haricots) subiront un choc immédiat.

Le tableau 1, à la page suivante, montre un aperçu des tarifs douaniers en vigueur avant l'ALE et de la part de marché de certains produits canadiens en comparaison avec le nouveau traitement prévu par l'accord.

## Quels seront les effets de cet accord sur les cultures à petite échelle en Colombie ?

Bien qu'aucune analyse exhaustive n'ait été faite, l'examen des profils de ces secteurs soulève des questions importantes à propos des effets négatifs probables de l'ALE conclu avec le Canada, surtout pour les cultivateurs colombiens de céréales (blé et orge) et les producteurs de porc de l'économie informelle. À mesure que les protections frontalières seront réduites, les paysans de ces secteurs perdront leur accès au marché local en raison des nouvelles importations de produits canadiens. De plus, le gouvernement colombien a, à toutes fins pratiques, renoncé aux instruments qui lui auraient permis de protéger les moyens de subsistance et les revenus des paysans. L'accord commercial risque donc de provoquer d'autres déplacements des pauvres des campagnes.

### Porc

L'ALE avec le Canada aura probablement de graves répercussions sur la production et les emplois dans l'industrie du porc. En Colombie, 50 p. cent de cette industrie est informelle et emploie 90 000 personnes par année. L'analyse faite par la Colombie de son ALE avec les États-Unis (analyse commandée par Oxfam UK) prédit que le secteur sera décimé par l'augmentation des importations des États-Unis, qui mèneront à la perte d'environ 39 000 emplois<sup>18</sup>. Les exportations canadiennes auraient des répercussions similaires étant donné que le profil industriel et la position concurrentielle du Canada grâce à ses prix sont semblables à ceux des États-Unis pour les exportations

xxviii Les tarifs douaniers actuellement appliqués sur le sucre sont de 7 p. cent pour le sucre raffiné et de 5 p. cent pour les confiseries. Ceux appliqués sur les fleurs coupées varient entre 6 p. cent et 10,5 p. cent. [http://www.international.gc.ca/right\\_column/Content/agr-acc/andean-andin/FTA-annex-annexe-ALE-and\\_tab1\\_fr.aspx](http://www.international.gc.ca/right_column/Content/agr-acc/andean-andin/FTA-annex-annexe-ALE-and_tab1_fr.aspx)

## TABLEAU 1

| Produit             | Part des exportations canadiennes vers la Colombie | Tarifs douaniers actuels de la Colombie        | Volume des exportations canadiennes (moyenne annuelle 2005-2007) | Traitement canadien dans l'ALE Canada-Colombie  |
|---------------------|--|--|--|---|
| <b>Blé</b>          | 22 %   | 15 %   | 410 861 tonnes<br>(blé et orge)                                  | En franchise immédiate  |
| <b>Orge</b>         | 3 %  | 15 %   |  | En franchise immédiate  |
| <b>Légumineuses</b> | 10 %   | Lentilles/Pois 15 %<br>Haricots 60 %           | 96 179 tonnes<br>654 tonnes                                      | En franchise immédiate. Immédiate jusqu'à un contingent de 4 000 tonnes. Élimination tarifaire complète sur 12 ans.                                   |
| <b>Porc</b>         | 1 %  | 20 % intra-contingent<br>108 % hors-contingent | 2 561 tonnes   | Élimination tarifaire progressive sur 5 ans pour un contingent annuel de 5 000 tonnes. Élimination tarifaire complète sur 13 ans.                     |
| <b>Bœuf</b>         | 1 %  | 70-80 %  | 0<br>(à cause de l'interdiction due à l'ESB)                     | En franchise immédiate sur 1 750 tonnes pour chaque catégorie (grande qualité, qualité standard et abats). Élimination tarifaire complète sur 12 ans. |

**Adapté de :** [http://www.international.gc.ca/right\\_column/Content/agr-acc/andean-andin/FTA-annex-annexe-ALE-and\\_tab3\\_fr.aspx](http://www.international.gc.ca/right_column/Content/agr-acc/andean-andin/FTA-annex-annexe-ALE-and_tab3_fr.aspx) et document d'information d'Agriculture et Agroalimentaire Canada sur le volet agricole de l'ALE Canada-Colombie

de porc. Bien que les réductions tarifaires se fassent progressivement sur 13 ans, Asoporcicultores, l'association colombienne des producteurs de porc, a indiqué que cette période ne permettrait pas au secteur informel des élevages de porc de devenir concurrentiel et que ce secteur serait vraisemblablement peu à peu détruit<sup>19</sup>.

### Céréales : blé et orge

Malgré les efforts officiels du gouvernement visant à moderniser et à restructurer la production colombienne de blé et d'orge, beaucoup de producteurs de ces céréales pratiquent encore une agriculture de subsistance en Colombie (environ 12 000)<sup>xxix</sup>. Malgré certains problèmes dans ce secteur, la production annuelle de la Colombie s'est plutôt maintenue; elle se chiffre à 58 000 tonnes de blé et à 6 000 tonnes d'orge. Selon les conclusions de l'étude d'Oxfam sur l'ALE États-Unis-Colombie, ce sont ces petits producteurs de cultures de climat frais qui seront les plus durement touchés par l'ALE avec le Canada. En effet, ces 12 000 agriculteurs de subsistance seront gravement pénalisés par la concurrence du Canada, qui offrira du blé et de l'orge de première qualité produits industriellement<sup>xxx</sup>. Dans le cas de l'orge, compte tenu de la récente diminution de la production locale et des dispositions de l'ALE sur l'orge en franchise, la Colombie arrêtera probablement complètement de produire cette céréale<sup>20</sup>.

Bien qu'en théorie, les agriculteurs touchés puissent se tourner vers d'autres cultures, plusieurs craignent qu'il n'y ait pas de solutions de rechange viables (légal), surtout à court terme; en effet, les tentatives précédentes d'effectuer ce type de transition en Colombie ont échoué (par exemple, pour les producteurs de blé des provinces de Nariño et de Boyacá)<sup>21</sup>.

### Amputation des protections commerciales pour les paysans colombiens

La Colombie utilise actuellement le système de tranches de prix de la Communauté andine, qui permet au gouvernement d'ajuster les tarifs douaniers si les prix des importations pour un produit donné dépassent certains niveaux ou descendent sous certains seuils. Le système de tranches de prix constitue un mécanisme essentiel permettant de modérer la volatilité des importations et des prix, qui peut être si néfaste pour les populations pauvres, comme on a pu le constater depuis le début de la crise alimentaire mondiale qui sévit depuis deux ans. L'ALE Canada-Colombie prévoit que la Colombie élimine complètement son système de tranches de prix pour différents biens présentant un intérêt pour les exportations du Canada, notamment le blé, l'orge, les lentilles et les pois.

Les *mécanismes spéciaux de sauvegarde* et les *produits spéciaux* constituent des mesures frontalières faciles à utiliser qui permettent aux pays en développement de protéger les petits paysans et leurs moyens de subsistance grâce à l'application de tarifs douaniers<sup>xxxi</sup>. Ces outils politiques font actuellement partie des négociations commerciales qui se tiennent dans le cadre du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce. L'ALE Canada-Colombie ne permet pas ce type de mesures spéciales pour le développement. Les accords commerciaux bilatéraux se caractérisent par une dynamique de négociation asymétrique entre les pays du Nord et ceux du Sud. Au cours d'un processus multilatéral, les pays en développement peuvent élaborer des outils importants grâce à la formation de blocs de négociation; cependant, dans les discussions bilatérales, on ne tient pas compte de ces outils.

xxix Le gouvernement colombien a tenté de restructurer la production de blé et d'orge, car selon ses évaluations, les conditions de rentabilité n'étaient pas réunies. (Mario Alejandro Valencia, RECALCA, communication personnelle avec le CCCL, 11 novembre 2008). De 1990 à 2005, la surface totale vouée à la production de blé et d'orge a été réduite respectivement de 50 p. cent et de 94 p. cent. Garay, *op. cit.*, 2006, p. 79.

xxx On peut s'attendre à des effets semblables en raison de l'avantage concurrentiel du Canada par rapport aux États-Unis dans l'industrie du blé et de la parité des concessions négociées dans les deux accords.

xxxi Un « mécanisme spécial de sauvegarde » permet aux pays en développement d'appliquer temporairement des tarifs douaniers pour atténuer les conséquences des augmentations subites des importations. La désignation de « produits spéciaux » fait référence à certains produits qui sont essentiels à la sécurité alimentaire d'un pays et à la préservation des moyens de subsistance de ses habitants ruraux, et entraîne un traitement moins sévère dans les formules de réduction tarifaire.

Pour certains produits particulièrement importants pour le pays (par exemple, le bœuf et les haricots), la Colombie peut déclencher, en vertu de l’ALE Canada-Colombie, des mesures de sauvegarde qui permettent au gouvernement d’appliquer des droits de douane supplémentaires pendant la période d’élimination tarifaire progressive. Cependant, ces mesures sont temporaires et peu efficaces; par exemple, dans le cas du bœuf de grande qualité, le contingent doit avoir été dépassé de 150 p. cent avant que la mesure de sauvegarde puisse être utilisée.

En raison des concessions faites par la Colombie dans l’ALE avec le Canada, y compris le renoncement au système de tranches de prix de la Communauté andine et l’absence de dispositions prévoyant un *mécanisme spécial de sauvegarde* permanent ou la *désignation de produit spécial*, les agriculteurs de petite et de moyenne échelle, qui peuplent majoritairement les campagnes colombiennes, se retrouvent devant bien peu de choix et de protections. Comme le mentionne Oxfam, « les petits paysans des pays andins disposent de très peu de ressources et d’encore moins de choix pour préserver leurs revenus si les produits qu’ils cultivent sont déplacés. La rareté des possibilités d’emploi, l’accès limité aux marchés et au crédit ainsi que le manque de services de base dans des régions caractérisées par un climat difficile et l’isolement géographique aggravent encore plus la pauvreté<sup>22</sup>. »

## Retombées principales de l’ALE sur l’accès aux marchés pour les exportations canadiennes

Pour la Colombie, les gains réalisés en termes d’accès au marché canadien sont modestes, car les exportations colombiennes étaient soumises à peu de barrières même avant l’ALE. Toutefois, même sur ce plan, le Canada réalisera des avantages disproportionnés. Les droits de douane canadiens restants sur le sucre – produit d’intérêt pour les exportations colombiennes et peu important sur le plan économique pour le Canada – seront progressivement éliminés sur 17 ans. À l’opposé, la Colombie, n’a obtenu que des périodes de 12 ou 13 ans d’élimination tarifaire progressive pour certains secteurs sensibles, par exemple les haricots et le porc, qui sont essentiels à la subsistance et à la sécurité alimentaire des populations vulnérables. De plus, grâce à l’ALE, la Colombie épargnera 5,3 millions de dollars

en droits de douane sur ses exportations annuelles vers le Canada, mais le Canada, lui, épargnera de 25 à 32 millions de dollars. Fait à noter, ces importants montants correspondent à des pertes de revenus pour le gouvernement colombien.

La Colombie a bel et bien obtenu l’élimination immédiate des tarifs douaniers sur les fleurs coupées et plusieurs autres produits, y compris les produits de l’huile de palme. Mais quelles seront les conséquences, pour la Colombie, de cette croissance des exportations sur le développement et les droits de la personne ? Pour évaluer les conséquences d’un ALE sur le plan humain, il faut examiner le lien entre des secteurs économiques particuliers et des groupes vulnérables de l’économie et déterminer qui sont les perdants et les gagnants de la croissance dans une région. C’est particulièrement important dans une zone de conflit. L’accroissement des exportations stimule les profits et la croissance économique – mais pour qui ? En 2004, le vérificateur général de la Colombie a déclaré qu’environ la moitié de la terre arable du pays appartenait directement aux paramilitaires et aux narcotrafiquants. Le cas de l’huile de palme, de plus en plus exportée vers le Canada, est actuellement examiné et fera bientôt l’objet d’un rapport de recherche détaillé d’Inter Pares

## Qui profite de la croissance des exportations en Colombie ? Le cas de l’huile de palme<sup>23</sup>

*« Si nous ne cultivons rien d’autre, qu’est-ce que les enfants vont manger ? Nous ne voyons aucune issue. Ce dont nous avons besoin, c’est l’aide de notre gouvernement ou du gouvernement d’autres pays, parce que nous avons assez souffert de cette crise. Mais le gouvernement ne pense qu’au biodiésel [...] il ne nous aide pas à cultiver des aliments, mais soutient fortement la culture de palmiers à huile [...] »*

– Yaneth Sosa, petit cultivateur de Nariño

La culture des palmiers à huile constitue le secteur de l'agriculture qui connaît la plus forte croissance en Colombie. Actuellement, plus de 300 000 hectares de terres agricoles à fort rendement y sont consacrés. 75 p. cent de cette production est faite par de grandes entreprises productrices d'huile de palme. L'huile de palme est utilisée en cuisine, dans les aliments transformés, dans les cosmétiques et dans les produits industriels. Elle est de plus en plus transformée en biodiésel.

À cause de la demande internationale croissante pour l'huile de palme sous forme d'aliments et de carburant, la valeur des exportations d'huile de palme de la Colombie a subi une hausse vertigineuse de 300 p. cent au cours des dernières années : elle est passée de 25,7 millions de dollars américains en 2002 à 78 millions en 2006. Bien que l'Europe soit le principal client de la Colombie pour l'huile de palme, le Canada a commencé récemment à importer de l'huile de palme brute de la Colombie. En 2007, les importations d'huile de palme transformée du Canada (en provenance de divers pays) avaient augmenté de 150 p. cent par rapport à 2005.

Le président de la Colombie, Alvaro Uribe, tente de tirer profit de la demande mondiale croissante pour l'huile de palme et le biodiésel en encourageant le développement de ces industries. En 2007, il soutenait que 6 millions d'hectares étaient encore disponibles pour la culture des palmiers d'Afrique. Pour l'instant, la Colombie n'est pas en mesure d'exporter du biodiésel, mais cinq raffineries sont en construction actuellement et le gouvernement compte en construire quatre autres afin de subvenir à la demande des marchés intérieur et international.

Malgré l'avenir prometteur qu'entrevoit le gouvernement colombien pour l'industrie de la palme, celle-ci a son côté sombre. Dans les quatre régions de culture des palmiers en Colombie, les entreprises productrices d'huile de palme ont été associées à plusieurs reprises aux paramilitaires de droite et à des violations des droits de la personne, y compris à des massacres et à des déplacements forcés. Les communautés afro-colombiennes sont particulièrement touchées. Dans certains cas, les victimes des déplacements forcés en sont maintenant réduites à travailler pour un salaire médiocre sur des fermes qui jadis leur appartenaient.

Dans un bassin fluvial de l'ouest du pays, les groupes de défense des droits de la personne ont relevé 113 meurtres commis par des paramilitaires travaillant avec des entreprises productrices d'huile de palme pour s'approprier des terres appartenant à des Afro-Colombiens.

L'étude de cas effectuée par Inter Pares dans l'ouest de la province de Nariño montre qu'en plus de subir de la violence et de perdre leurs terres, les paysans locaux sont enlisés dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Les petits paysans reçoivent de l'aide uniquement pour produire de l'huile de palme. L'huile de palme étant une monoculture, les champs sont devenus vulnérables à la pourriture brune des cabosses, une maladie qui a dévasté la région et a laissé les paysans endettés et dans l'impossibilité de se tourner vers la culture vivrière. La région importe désormais des produits alimentaires des autres pays andins, alors qu'auparavant, on y cultivait le riz, les bananes et d'autres produits. Les paysans contraints à travailler dans des plantations de palmiers à huile ont affirmé avoir reçu des menaces et avoir été victimes de violence lorsqu'ils ont tenté de former une association. Ils ont également confié que des moyens indirects étaient aussi employés pour nuire à la formation de syndicats.

Dans ce contexte agricole déjà difficile, les producteurs de coca ont accru leur présence. Les communautés civiles se retrouvent au milieu des batailles violentes que se livrent l'armée, les paramilitaires et les groupes de guérilla dans la région pour l'appropriation des productions d'huile de palme et de coca. Les communautés afro-colombiennes sont en train de s'organiser pour rejeter ces deux monocultures d'exportation qui détruisent les écosystèmes locaux et leur apportent violence et conflits. Ils demandent l'appui de leur gouvernement et de la communauté internationale pour cultiver leurs propres aliments localement, afin de récupérer leur culture et leur territoire et de protéger l'environnement.

## L'ACCORD AUXILIAIRE À L'ALE CANADA-COLOMBIE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Steven Shrybman, Sack Goldblatt Mitchell LLP

Non seulement l'accord sur l'environnement, un accord auxiliaire négocié dans le cadre de l'ALE Canada-Colombie, ne constitue pas un outil crédible pour atteindre son objectif officiel, c'est à dire l'amélioration et l'application des lois et règlements en matière d'environnement, mais il ne contient pas de dispositifs d'atténuation des pressions dévastatrices que l'ALE exercera sur les mesures existantes concernant l'environnement et la conservation, ou sur les efforts visant à renforcer les politiques et règlements en question.

Actuellement, on reconnaît de façon générale que les objectifs de déréglementation des politiques de libéralisation du commerce entrent souvent en conflit avec les objectifs de protection de l'environnement et de développement durable – c'est pourquoi des accords tels que l'accord auxiliaire en matière d'environnement sont nécessaires<sup>xxxii</sup>. Toutefois, cet accord ne contribuera que peu, voire aucunement, à modérer les effets négatifs de l'ALE Canada-Colombie sur les lois et les politiques en matière d'environnement. En effet, les nouveaux outils prévus par l'Accord permettent de contester les mesures environnementales existantes et proposées. Le droit qu'ont les investisseurs étrangers de réclamer une compensation lorsque les mesures environnementales nuisent aux investissements existants ou proposés est particulièrement problématique.

De plus, en étant axé sur l'application des mesures sans prévoir aucune norme minimale de protection ou de conservation de l'environnement, l'accord auxiliaire en matière d'environnement risque de décourager certaines initiatives qui, autrement, auraient pu être lancées, surtout en Colombie. Comme les effets de l'ALE Canada-Colombie sur l'environnement se feront surtout sentir en Colombie, la présente évaluation concerne principalement les effets dans ce pays.

La Colombie se trouve au deuxième rang des pays les plus biodiversifiés de la planète, mais elle perd près de 200 000 hectares de forêt naturelle chaque année, selon les données de 2003 des Nations unies. Cette déforestation est principalement causée par l'agriculture, l'exploitation forestière, les industries minières, le développement énergétique et la construction d'infrastructures.

L'importance des intérêts des entreprises canadiennes des secteurs des mines, de l'énergie et du génie qui investissent en Colombie fait ressortir la nécessité de veiller à ce que ces investissements ne nuisent pas aux efforts de protection de l'environnement et de la biodiversité en Colombie. Malheureusement, l'incapacité de l'accord auxiliaire en matière d'environnement à contrer efficacement les pressions exercées par l'ALE sur les lois et les politiques environnementales aggravera grandement les problèmes environnementaux déjà sérieux de la Colombie.

### Le statut et les éléments essentiels de l'accord auxiliaire en matière d'environnement

L'accord auxiliaire en matière d'environnement est lié aux dispositions de l'ALE Canada-Colombie, mais il n'en fait pas partie. Il n'est donc pas soumis aux dispositions d'exécution de l'accord commercial. Selon l'article 1704, l'accord auxiliaire en matière d'environnement et l'ALE Canada-Colombie se renforcent mutuellement. Toutefois, en isolant l'accord auxiliaire plutôt que de l'incorporer dans l'ALE, on le relègue au rang de note explicative. Si le premier principe du développement durable est l'intégration des politiques environnementales et économiques, le lien entre l'ALE et l'accord auxiliaire en matière d'environnement ne tient pas la route.

<sup>xxxii</sup> Il existe maintenant une documentation exhaustive évaluant les répercussions de la libéralisation du commerce sur l'environnement, et le Programme des Nations unies pour l'environnement réclame d'ailleurs de véritables mesures pour améliorer les effets de ce type de politiques sur les efforts de protection de l'environnement et de conservation des ressources. Voir *Le PNUE avertit que la libéralisation du commerce échouera certainement si l'environnement est négligé*, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=452&ArticleID=4953&l=fr>

L'objectif de l'accord auxiliaire en matière d'environnement est décrit dans son préambule, dans lequel les Parties s'engagent à appliquer l'accord de libre-échange de manière :

*[...] à assurer la protection et la conservation de l'environnement ainsi que l'utilisation durable de leurs ressources, et, plus précisément :*

- a) de renforcer et à mettre en application les lois et les règlements concernant l'environnement;*
- b) d'accroître la coopération en matière d'environnement;*
- c) de favoriser le développement durable (...)*

Selon l'article 2 de l'accord auxiliaire en matière d'environnement :

*1. Reconnaissant le droit souverain de chacune des Parties d'établir ses propres niveaux nationaux de protection de l'environnement et ses propres politiques et priorités de mise en valeur de celui-ci, ainsi que d'adopter ou de modifier en conséquence ses propres lois et politiques en matière d'environnement, chacune des Parties s'assure que ses lois et politiques en matière d'environnement prévoient de hauts niveaux de protection de l'environnement, et s'efforce de continuer à développer et à améliorer ces lois et politiques.*

*2. Par conséquent, afin d'atteindre de hauts niveaux de protection de l'environnement, chacune des Parties veille, au moyen de mesures gouvernementales, à appliquer efficacement ses lois environnementales.*

En d'autres termes, l'accord auxiliaire n'établit pas de normes minimales pour la protection de l'environnement et permet aux Parties de maintenir le statu quo ou même d'éviter les réformes des politiques et des lois sur l'environnement. C'est la faille la plus grave de l'accord auxiliaire dans la mesure où l'on souhaiterait qu'il suscite un engagement réel des Parties quant à l'atteinte de ses objectifs présumés en matière d'environnement.

Le régime de l'accord auxiliaire en matière d'environnement est plutôt axé sur l'application des lois environnementales, lorsqu'il y en a. Chaque partie a l'obligation de faire appliquer ses propres lois environnementales, quoique certaines réserves soient prévues<sup>24</sup>. De plus, l'article 2.4 réitère la nécessité de maintenir les mesures environnementales une fois qu'elles sont adoptées. En vertu de cet article, les Parties acceptent de ne pas renoncer ni déroger, dans le but d'encourager le commerce ou l'investissement, aux dispositions de leur droit environnemental.

En outre, selon l'article 2, les Parties :

- s'assurent de maintenir les procédures appropriées pour évaluer (...) les incidences environnementales;*
- encouragent la promotion du commerce et de l'investissement portant sur des biens et services environnementaux;*
- conviennent de travailler collectivement à l'avancement des objectifs de la Convention sur la diversité biologique.*

À l'article 3, les Parties conviennent aussi de garantir l'existence de mécanismes d'exécution forcés *internes*<sup>xxxiii</sup> visant à sanctionner ou à corriger toute infraction à leurs lois environnementales et, à l'article 6, elles s'engagent à encourager les meilleures pratiques volontaires de responsabilité sociale des entreprises agissant sur leur territoire ou relevant de leur compétence.

L'article 5 réitère l'engagement des Parties de respecter la Convention sur la diversité biologique (CDB).

Soulignons que l'accord auxiliaire en matière d'environnement ne contient aucune procédure crédible d'exécution susceptible d'encourager les Parties à se conformer aux exigences, même les plus modestes, du régime.

xxxiii Ces mécanismes sont distincts des processus d'application liés à l'accord parallèle en matière d'environnement en tant que tel.

Les mécanismes « d'exécution » de l'accord auxiliaire en matière d'environnement sont décrits dans les articles 4 et 12. On commence par stipuler que toute personne peut présenter une « question écrite » à l'une ou l'autre partie, laquelle doit répondre par écrit. Toutefois, la personne présentant la question n'a aucun recours si la Partie ne fournit pas de réponse appropriée ou même si elle ne répond pas du tout.

L'article 12 décrit les procédures de règlement des différends pouvant survenir entre les Parties au sujet de l'interprétation et de l'application de l'accord auxiliaire en matière d'environnement. Toutefois, ces procédures sont fondées sur le consensus et ne comportent pas de sanctions en cas de non conformité. En outre, l'article 12.6 stipule ce qui suit :

*Aucune des deux Parties ne prévoit, dans sa législation, un droit d'action contre l'autre Partie fondé sur une violation du présent accord par cette dernière.*

Ainsi, l'accord auxiliaire en matière d'environnement de l'ALE Canada-Colombie ne contient même pas les dispositions d'exécution les moins exigeantes de l'accord auxiliaire à l'ALENA<sup>xxxiv</sup>.

## Analyse de l'accord auxiliaire en matière d'environnement comme outil de protection de l'environnement

L'efficacité éventuelle de l'accord auxiliaire en matière d'environnement peut être évaluée uniquement si l'on tient compte des répercussions probables de l'ALE Canada-Colombie sur les lois et les politiques environnementales. Comme nous l'avons déjà mentionné, les processus de règlement des différends de cet ALE, en particulier ceux portant sur les différends entre les investisseurs et l'État, contiennent de nouveaux mécanismes puissants qui pourraient être utilisés pour contester des mesures existantes de protection de l'environnement et de

conservation ou pour décourager l'adoption de réformes progressistes<sup>xxxv</sup>.

On n'a qu'à prendre l'exemple de l'expérience du Canada avec les règles sur l'investissement énoncées dans l'ALENA pour se rendre compte des effets dévastateurs que ces processus de règlement peuvent avoir sur les mesures de protection de l'environnement<sup>25</sup>. Par ailleurs, les réclamations des investisseurs ciblant des mesures de protection de l'environnement et de conservation semblent se faire de plus en plus fréquentes; récemment, des réclamations ont été faites à l'endroit du Canada au sujet de mesures concernant des normes sur les pesticides, de processus d'évaluation environnementale et de mesures de conservation de la forêt<sup>26</sup>.

Étant donné le faible nombre d'investisseurs colombiens sur le marché canadien, les préoccupations proviennent des entreprises canadiennes des secteurs de l'extraction minière, de l'énergie et du génie qui investissent en Colombie. Comme nous le savons, les efforts visant à établir des zones écologiques protégées ou à réglementer les activités d'extraction des ressources, que ce soit en Colombie ou ailleurs, se heurtent souvent aux protestations des sociétés minières ou des entreprises du secteur de l'énergie qui sont touchées par les initiatives en question.

L'ACDI a contribué aux changements apportés au code de l'industrie minière de la Colombie en 2001. D'après une étude de l'Institut Nord-Sud, le nouveau code a « affaibli – au lieu de renforcer – les processus démocratiques et les droits des autochtones au profit de la création d'un environnement propice à l'investissement qui a mené au développement de centres miniers de grande envergure »<sup>27</sup>.

L'ALE Canada-Colombie accroît l'influence considérable, directe ou indirecte, que les industries primaires exercent pour décourager les initiatives en matière d'environnement, car il leur accorde le droit de demander compensation pour toute perte commerciale occasionnée par des réformes des

xxxiv En vertu de la partie 5 de l'accord auxiliaire à l'ALENA, les parties peuvent avoir recours à l'arbitrage d'une tierce partie, et le défaut de mettre en œuvre les recommandations énoncées dans le rapport d'un groupe d'arbitrage peut mener à la suspension des avantages.

xxxv Ces processus sont décrits au chapitre 8 de l'ALE Canada-Colombie, qui porte sur l'investissement, et les investisseurs privés peuvent s'en prévaloir pour exercer les droits substantiels qui leur sont accordés par ledit chapitre. Voir le chapitre 3.2 de la présente note d'information.

mesures sur l'environnement et la conservation. Les sociétés minières canadiennes ne se gênent pas pour avoir recours au processus de règlement des différends entre les investisseurs et les États. Par exemple, la société minière canadienne Glamis Gold réclame actuellement 50 millions de dollars américains au gouvernement des États-Unis, en vertu des règles de l'ALENA, à cause de règlements de la Californie sur l'exploitation à ciel ouvert visant à protéger l'environnement et les droits des autochtones<sup>28</sup>.

Comme nous l'avons mentionné, on fait référence à la Convention sur la diversité biologique (CDB) à l'article 5 de l'accord auxiliaire en matière d'environnement, mais cet important accord international sur l'environnement est absent de la liste que l'on trouve à l'annexe 3 de l'ALE. Cette omission est révélatrice quant à la priorité relative accordée par les Parties aux objectifs commerciaux et environnementaux. Selon l'article 103 de l'ALE Canada-Colombie, en cas d'incompatibilité entre cet accord et les accords multilatéraux sur l'environnement tels que le Protocole de Montréal, qui porte sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ce sont ces derniers qui prévalent. La CDB est sans aucun doute la mesure la plus importante visant à prévenir les conséquences néfastes sur l'environnement habituellement causées par l'extraction minière et les autres activités d'exploitation des ressources. Et pourtant, cet accord multilatéral sur l'environnement ne se trouve pas dans la liste de l'annexe 103. Par cette omission, les Parties indiquent clairement la priorité accordée aux investisseurs étrangers, dans le cadre de l'ALE Canada-Colombie, dans le cas de conflit entre leurs intérêts et les exigences de la CDB.

« L'accord auxiliaire sur l'environnement de l'ALENA est maintenant en vigueur depuis 14 ans, et on s'entend de plus en plus pour dire que cet accord n'a pas réussi à fournir les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs concernant l'environnement. »

Il faut donc se demander si l'accord auxiliaire en matière d'environnement est en mesure de proposer des solutions efficaces pour contrer la pression que les investisseurs exerceront, en faisant valoir leurs droits, sur les instances souhaitant adopter des mesures environnementales. La réponse est, manifestement, non, pour deux raisons principales. Premièrement, il existe une asymétrie évidente entre les mécanismes d'application des dispositions de l'ALE Canada-Colombie et ceux de l'accord auxiliaire en matière d'environnement. L'ALE contient sans doute les dispositions d'exécution les plus efficaces jamais introduites dans un accord commercial, car elles peuvent être utilisées par un nombre incalculable d'investisseurs privés pour obtenir des dommages-intérêts substantiels. L'accord auxiliaire en matière d'environnement, lui, ne prévoit aucune sanction en cas de non respect de ses exigences, même les plus minimales.

Deuxièmement, l'ALE Canada-Colombie établit des normes objectives minimales concernant la protection des investisseurs et la réglementation du commerce. L'accord auxiliaire en matière d'environnement, lui, ne contient pas de telles exigences, et laisse plutôt la réglementation sur l'environnement à la discrétion des Parties.

L'accord auxiliaire sur l'environnement de l'ALENA est maintenant en vigueur depuis 14 ans, et on s'entend de plus en plus pour dire que cet accord n'a pas réussi à fournir les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs concernant l'environnement ou pour modérer l'érosion importante des objectifs en matière d'environnement et de conservation qui s'est produite au cours de cette période<sup>29</sup>.

Cependant, outre le fait qu'il n'a pas fourni un véhicule crédible pour une réglementation progressiste en matière d'environnement et pour le développement durable, l'accord auxiliaire en matière d'environnement de l'ALE Canada-Colombie risque en fait d'inciter les Parties, surtout la Colombie, à esquiver l'adoption de nouvelles mesures en matière d'environnement ou de conservation.

Ce qui explique cet effet pervers tient au fait que l'accord auxiliaire traite de l'application des lois sur l'environnement, mais n'exige pas de réglementation minimale en la matière. Aucune partie ne peut protester si une autre partie n'établit pas de normes minimales de protection de l'environnement; cependant, elle peut protester si son partenaire commercial n'applique pas les normes qu'il a adoptées. Pour un pays en développement comme la Colombie, qui dispose de ressources de surveillance et d'application limitées, la solution la plus sûre peut être de rejeter les initiatives en matière d'environnement et de conservation afin d'éviter de se faire reprocher de ne pas prendre les mesures nécessaires pour les appliquer. Même si le gouvernement actuel de la Colombie n'était pas porté, de toute façon, à renforcer ses politiques sur l'environnement, la nature contraignante de l'ALE Canada-Colombie continuerait de dissuader les prochains gouvernements de ce pays, puisqu'elle constituerait toujours une limite à leur marge de manœuvre politique pour d'éventuelles mesures en faveur de l'environnement.

En somme, l'ALE Canada-Colombie fournira de nouveaux moyens à ceux qui souhaitent décourager les mesures gouvernementales visant à protéger l'environnement ou à conserver les ressources naturelles. Le régime d'exécution privé incorporé au chapitre sur l'investissement de l'accord commercial est particulièrement préoccupant. L'accord auxiliaire en matière d'environnement ne contient pas de mesures d'atténuation des pressions négatives qui en découleront et risque en fait de décourager encore plus la réforme des lois sur l'environnement.

# BIOGRAPHIES DES AUTEURS

## Sheila Katz

est représentante nationale au Congrès du travail du Canada (CTC), Service international. Elle est responsable des relations et des programmes de développement pour les Amériques. Le CTC entretient des rapports étroits avec les centrales syndicales colombiennes et, en collaboration avec la Confédération syndicale internationale (CSI) et l'Organisation internationale du travail (OIT), il surveille l'état des droits de la personne et des travailleurs en Colombie depuis plusieurs dizaines d'années

## Mark Rowlinson

est avocat au service du contentieux du Syndicat des Métallos du Canada, en plus d'être un membre actif du comité des affaires internationales de l'Association canadienne des avocats du mouvement syndical. M. Rowlinson a obtenu son baccalauréat en droit de l'Osgoode Hall Law School et a été reçu au Barreau de l'Ontario en 1994. Il est avocat pour le Syndicat des Métallos depuis ce temps. L'expertise de M. Rowlinson a été mise à contribution à plusieurs reprises dans des dossiers concernant les droits des travailleurs à l'échelle internationale, y compris des dossiers liés à l'accord auxiliaire à l'Accord de libre-échange nord américain (ALENA) en matière de travail. En outre, il donne régulièrement des conférences sur les droits des travailleurs et le commerce dans les Amériques

## Steven Shrybman

est titulaire d'un diplôme de l'Osgoode Hall Law School et a été reçu au Barreau de l'Ontario en 1981. Il est aussi membre du Barreau du Haut Canada et de la Law Society of British Columbia, et pratique actuellement le droit commercial international et le droit d'intérêt public au sein du cabinet d'avocats Sack Goldblatt Mitchell, où il est associé. Avant de se joindre à ce cabinet, il occupait le poste de directeur général de la West Coast Environmental Law Association. Il a écrit le livre *A Citizen's Guide to the World Trade Organization*, ainsi que des dizaines d'articles, d'avis juridiques et de rapports de recherche sur le droit commercial international et les politiques liées à ce domaine

## Scott Sinclair

est chercheur principal au Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) et directeur du Trade and Investment Research Project du CCPA. Il a déjà conseillé plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada sur des questions de politique commerciale. Il a notamment agi à titre de conseiller principal en politiques commerciales pour le gouvernement de la Colombie Britannique pendant cinq ans. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles sur les politiques en matière de commerce et d'investissement. Parmi ceux-ci se trouvent un examen et une analyse des différends entre les investisseurs et les États relevant du chapitre 11 de l'ALENA survenus jusqu'en 2008, ainsi que le livre *Facing the Facts: A Guide to the GATS Debate* (coécrit avec Jim Grieshaber-Otto)

## Gauri Sreenivasan

est analyste principale en matière de politiques pour la justice économique mondiale et coordonnatrice des politiques pour le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), où elle travaille depuis 1996. Dans le cadre de ses recherches, Madame Sreenivasan analyse les politiques en matière de commerce et d'investissement, et plus particulièrement de leur incidence sur la pauvreté et les droits de la personne. Elle a coécrit une série de six articles du CCCI traitant de la position des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes sur la question du commerce et du développement. Ces articles abordent entre autres des problématiques liées à la sécurité alimentaire, aux brevets relatifs aux produits biologiques, à l'accès aux médicaments et à la démocratisation. Elle a également rédigé divers mémoires du CCCI à propos de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et du programme d'action de Doha en matière de développement.

## Dana Stefov

est analyste des politiques pour le CCCI. Son travail concerne la justice environnementale, les droits de la personne et l'égalité entre les sexes. Avant de se joindre au CCCI, Madame Stefov travaillait à Washington comme coordonnatrice à la Coalition internationale d'organisations pour les droits humains dans les Amériques, un groupe de plus de 100 organisations de la société civile vouées à la consolidation du système interaméricain des droits de la personne de l'Organisation des États américains. En outre, elle a vécu en Amérique centrale pendant plusieurs années, au cours desquelles elle a travaillé avec une multitude de groupes nationaux ou communautaires de femmes, de jeunes et d'autochtones.

# RÉFÉRENCES

---

## Contexte de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie

- 1 Affaires étrangères et Commerce international Canada. *Un accord de libre-échange avec la Colombie et le Pérou, deux pays de la Communauté andine : analyses économiques qualitatives - Juin 2007*. 2007. <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/andean-andin/FTA-ALE-and.aspx?lang=fra&redirect=true>
- 2 Affaires étrangères et Commerce international Canada. *Le renouvellement de l'engagement du Canada dans les Amériques*. <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/geo/objectives-en.aspx>
- 3 UN High Commissioner for Human Rights – statement to the press, déclaration faite à la presse à la suite d'une visite en Colombie du 27 octobre au 1<sup>er</sup> novembre 2008.  
<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/935E73F72F4E47A1C12574F6003607FC?opendocument>; « UN accuses Colombian forces of killing civilians », *Financial Times*, 2 novembre 2008.  
[http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news\\_id=fto110220081827099777&page=1](http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto110220081827099777&page=1)
- 4 <http://www.colombiajournal.org/colombia295.htm>
- 5 Amnesty International. 2008. *Op. cit.*
- 6 Amnesty International. Colombie : *Homicides, détention arbitraire et menaces de mort - La réalité du syndicalisme en Colombie*, juillet 2007. <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/AMR23/001/2007/en/dom-AMR230012007fr.html>
- 7 Voir ce rapport de la Fédération internationale des droits de l'homme :  
<http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c22535,459bb2cb21,494a1278c,0.html>  
<http://www.iadllaw.org/fr/node/325>
- 8 <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3580301&Mode=1&Parl=39&Ses=2&Language=F>

## Points clés de l'Accord

- 9 Sources pour cette partie :  
American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO). *Colombia: Continued Violence, Impunity and Non-Enforcement of Labor Law Overshadow the Government's Minor Accomplishments*, mise à jour de juillet 2008  
Note à l'intention de l'Union européenne. *Report on the Changes Needed if the Government of Colombia is to Fully Respect Fundamental Labour Standards, in Particular ILO Conventions 87 & 98*, [www.justiceforcolombia.org/downloads/Report\\_from\\_ITUC\\_with\\_Colombian\\_tus.pdf](http://www.justiceforcolombia.org/downloads/Report_from_ITUC_with_Colombian_tus.pdf)  
Rapport du Congressional Research Service (CSR) à l'intention du Congrès. *Proposed Colombia Free Trade Agreement: Labor Issues*, Order Code RL34759, 24 novembre 2008, par Mary Jane Bolle, spécialiste en commerce international et en finance internationale, division des affaires étrangères, de la défense et du commerce  
Escuela Nacional Sindical (ENS). *Informe de Violaciones a la Vida, Libertad e Integridad de Sindicalistas en Colombia, Periodo de Enero a Diciembre de 2008*
- 10 Affaires étrangères et Commerce international Canada. 2007. *Op. cit.*
- 11 [http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601082&sid=a5pix\\_PvfTsk&refer=canada](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601082&sid=a5pix_PvfTsk&refer=canada)
- 12 Jon Johnson (2001). « Essential Disciplines of the National Treatment Obligation under NAFTA Chapter Eleven », 2 décembre.  
<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/disp-diff/treatment.aspx?lang=en>

- 13 <http://www.marketwire.com/press-release/Pacific-Rim-Mining-Corp-TSX-PMU-928202.html> [Anglais seulement]. Le Canada n'a pas encore d'accord d'investissement avec El Salvador. On peut également citer en exemple le cas de la société canadienne Glamis Gold qui intente une poursuite contre le gouvernement des États-Unis en vertu de la loi sur les investissements de l'ALENA. Glamis Gold réclame une somme de 50 millions de dollars en dommages qui résulteraient de l'application d'une loi californienne réglementant l'exploitation des mines à ciel ouvert dans le but de protéger l'environnement et les droits des autochtones.
- 14 Oxfam America. *Song of the Sirens*. Oxfam Briefing Paper, juin 2006, p. 6
- 15 Witness for Peace. *Faces of Colombia: who are the Victims of Free Trade ?* 2006. <http://www.witnessforpeace.org/downloads/FacesofColombiaFTAfinal.pdf>
- 16 [http://www.international.gc.ca/right\\_column/Content/agr-acc/andean-andin/FTA-annex-annexe-ALE-and\\_tab3\\_fr.aspx](http://www.international.gc.ca/right_column/Content/agr-acc/andean-andin/FTA-annex-annexe-ALE-and_tab3_fr.aspx)
- 17 Affaires étrangères et Commerce international Canada. 2007. *Op. cit.*
- 18 Garay, Luis Jorge, *et al. La Negociación Agropecuaria en el TLC: Alcances y Consecuencias*. Étude effectuée par Planeta Paz avec la collaboration d'Oxfam UK, Bogota, Colombie, septembre 2006, p.100.
- 19 *Ibid.*, p. 101.
- 20 Garay. 2006. *Op. cit.*
- 21 Garay. 2006. *Op. cit.*, p. 101-102.
- 22 Oxfam America (2006). *Op. cit.*, p. 9.
- 23 La partie qui suit est tirée en entier de : Leech, Gary. *Fuelling Underdevelopment in Colombia: Poverty Human Rights and Canada's Role in the African Palm Oil Sector*. Publication d'Inter Pares, à venir, avril 2009.
- 24 Article 2.2.
- 25 Institut international du développement durable et Fonds mondial pour la nature, *Private Rights, Public Problems*, [http://www.iisd.org/pdf/trade\\_citizensguide.pdf](http://www.iisd.org/pdf/trade_citizensguide.pdf)
- 26 « Dow challenges Quebec pesticide ban », *Globe and Mail*, 22 octobre 2008. Voir aussi les documents disponibles sur le site Web du ministère du Commerce international concernant *Dow AgroSciences LLC c. le Gouvernement du Canada*; *Clayton/Bilcon c. le Gouvernement du Canada*; *et Merrill & Ring c. le Gouvernement du Canada*. <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/disp-diff/gov.aspx?lang=fr>
- 27 Weitzner, Viviane. *Through Indigenous Eyes: Towards Appropriate Decision-Making Processes Regarding Mining on or Near Ancestral Lands*, Institut Nord-Sud, septembre 2002, p.72-73.
- 28 Sinclair, S. *NAFTA Chapter 11 Investor-State Disputes to January 1, 2008*, CCPA, [http://www.policyalternatives.ca/documents/National\\_Office\\_Pubs/2008/NAFTA\\_Dispute\\_Table.pdf](http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2008/NAFTA_Dispute_Table.pdf)
- 29 Notes pour Geoffrey Garver – Comparution devant le Comité permanent du commerce international, juin 2008. M. Garver était un haut fonctionnaire pour la Commission nord-américaine de coopération environnementale.





