



Groupe de négociation de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI)

Groupe de rédaction No.3 sur la définition, le traitement et la protection des investisseurs et des investissements

PREAMBULE DE L'AMI ET DISPOSITION SUR LE NON-ABAISSEMENT DES NORMES

(Note du Président)

**PREAMBULE DE L'AMI ET
DISPOSITION SUR LE NON-ABAISSEMENT DES NORMES**

(Note du Président)

I. INTRODUCTION

1. A sa réunion de décembre, le Groupe de négociation a chargé le Groupe de rédaction N° 3 d'élaborer un projet de texte pour :

a) le préambule de l'AMI et

b) une disposition appelant les parties à l'AMI à ne pas abaisser les normes applicables pour attirer les investissements.

2. Le Groupe de négociation a donné des indications sur la manière de traiter, dans ces deux parties de l'Accord, les questions de l'environnement et des normes du travail. Ces indications sont résumées dans les comptes rendus succincts des précédentes réunions du Groupe de négociation [DAFFE/MAI/M(96)6 et DAFPE/MAI/M(96)7].

3. Le Groupe de négociation n'a pas donné d'indication sur les autres questions à traiter dans le préambule (sauf en ce qui concerne la question des Principes directeurs de l'OCDE, qui est traitée dans le contexte des questions institutionnelles et n'a pas besoin d'être examinée par le Groupe de rédaction N° 3).

II. PREAMBULE

4. Le préambule est le contexte dans lequel une vision collective de l'AMI peut être décrite. Il doit être bref et se concentrer sur un petit nombre de messages importants. Il pourrait notamment aborder les points suivants : Sur quelles relations et réalisations antérieures l'AMI s'appuie-t-il ? En quoi l'AMI contribuera-t-il à améliorer l'économie de chacun des Etats participants ? Quelle relation y a-t-il entre les avantages économiques découlant de l'Accord et d'autres objectifs importants tels que la préservation de l'environnement ? Quelle contribution l'AMI peut-il apporter aux efforts multilatéraux dans le domaine des échanges et des investissements mondiaux ?

5. En abordant ce genre de questions, le préambule permettra de placer l'AMI et ses dispositions techniques dans un contexte historique et dans une perspective d'action. Par conséquent, d'un point de vue politique, le préambule est un élément important de l'Accord, qui doit donc être rédigé avec tout le soin voulu. D'un point de vue juridique, et sauf dispositions contraires, le préambule pourrait avoir une certaine valeur interprétative au cas où la signification d'une disposition technique, dans des circonstances

données, serait ambiguë. C'est en effet le sens de l'article 31 de la Convention de Vienne, qui stipule que le contexte d'un traité comprend son préambule, et qu'un traité doit être interprété conformément à la signification ordinaire de ses termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et de la finalité du traité.

6. Dans l'élaboration du préambule, les délégations jugeront peut-être utile d'examiner la forme et la teneur des préambules de divers traités bilatéraux sur l'investissement, du Traité sur la Charte de l'énergie, de l'Accord de Marrakech et de l'ALENA. On s'efforcera dans les paragraphes qui suivent d'identifier les types de questions qui pourraient être abordées dans le préambule.

Le contexte historique de l'AMI

7. Dans le préambule, les Parties pourraient rappeler leurs activités passées de coopération économique et déclarer leur volonté de mettre à profit les progrès accomplis dans le passé pour aller de l'avant. Dans ce contexte, il pourrait être fait référence à l'OCDE et aux instruments de l'OCDE, notamment les Codes de libération, ainsi que la Déclaration et les Décisions relatives à l'investissement international.

La nature de l'AMI

8. Les Parties pourraient déclarer dans le préambule qu'elles sont résolues à établir en matière d'investissement des règles mutuellement avantageuses de nature à promouvoir un environnement économique stable et sûr et à encourager l'investissement dans leur économie. Cette partie du préambule pourrait s'inspirer du mandat ministériel concernant les négociations relatives à l'AMI, lequel appelait à la conclusion d'un accord qui :

“établirait un large cadre multilatéral pour l'investissement international, avec des normes élevées pour la libéralisation des régimes en matière d'investissement et pour la protection des investissements et avec des procédures efficaces de règlement des différends”

Participation à l'AMI

9. Les Parties pourraient aussi affirmer le caractère autonome de l'AMI et leur volonté de l'ouvrir à l'adhésion d'autres pays. Sur ce point, le mandat ministériel stipulait que l'accord :

“serait un accord international autonome ouvert à tous les pays Membres de l'OCDE et aux Communautés européennes ainsi qu'à l'adhésion de pays non membres de l'OCDE”.

Les avantages de l'AMI

10. Le préambule pourrait indiquer que l'AMI permettra aux économies des Parties à l'Accord de se diversifier et de devenir plus prospères, de créer de nouvelles possibilités d'emploi et de contribuer à améliorer les conditions de travail et les niveaux de vie.

L'AMI et les autres accords économiques

11. Le préambule pourrait indiquer que l'AMI contribuera à l'élaboration de règles multilatérales et à la coopération internationale en matière d'investissement.

L'environnement

12. Comme indiqué dans le compte rendu succinct du débat d'orientation du Groupe de négociation sur les questions relatives à l'environnement [DAFFE/MAI/M(96)6], les délégations sont convenues que l'AMI pourrait aborder les questions d'environnement de la manière suivante¹ :

-- le préambule pourrait contenir une référence au développement durable et à la nécessité de protéger et de préserver l'environnement.

13. Il s'ensuit que le texte du préambule de l'AMI pourrait souligner l'importance de :

“la promotion du développement durable” et

“la protection et la préservation de l'environnement”.

Normes du travail

14. Ainsi que cela est indiqué dans le compte rendu succinct du débat d'orientation du Groupe de négociation sur les questions concernant le travail, le Président est parvenu à la conclusion qu'il faudrait faire figurer dans le préambule une déclaration analogue à celle qui figure dans la Déclaration ministérielle de Singapour, réaffirmant “l'engagement des Parties d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues”, qui ont été établies par l'OIT, ainsi qu'une possible référence aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

¹ Une délégation a indiqué que d'autres questions mériteraient d'être examinées plus avant par le Groupe, par exemple la Déclaration de Rio, Action 21, et certains éléments de l'accord complémentaire de l'ALENA sur l'environnement.

15. En conséquence, le texte du préambule pourrait mettre l'accent sur l'engagement :

“d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues”².

Protection des consommateurs

16. Par ailleurs, bien qu'elle n'ait pas été examinée par le Groupe de négociation, la question des droits internationalement reconnus des consommateurs a été soulevée par les représentants de groupes de consommateurs lors de la réunion d'information organisée le 4 décembre à l'intention des organisations non gouvernementales au sujet de l'AMI [cf. document DAFFE/MAI(97)6].

17. Le Groupe pourrait examiner la possibilité d'inclure une référence au droit des consommateurs dans le préambule et, dans l'affirmative, s'il souhaiterait se référer aux Principes directeurs de l'ONU pour la protection du consommateur.

III. NON-ABAISSEMENT DES NORMES

18. S'agissant de la question du non-abaissement des normes, les seuls points que le Groupe de négociation a proposé d'examiner sont l'environnement et les normes du travail.

Environnement

19. En ce qui concerne l'environnement, les délégations sont convenues que :

-- le texte de l'accord pourrait disposer que les pays ne doivent pas chercher à attirer les investissements en abaissant les normes d'environnement et qu'ils doivent accepter des consultations à la demande des parties intéressées (suivant le modèle du paragraphe 2 de l'article 1114 de l'ALENA).

² Suivant la définition donnée dans une étude réalisée en 1996, les normes fondamentales du travail incluent l'abolition des formes de travail des enfants qui constituent une exploitation, l'interdiction du travail forcé, l'absence de discrimination dans l'emploi, la liberté syndicale et le droit de négociation collective (cf. “Le commerce, l'emploi et les normes du travail - Une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international”, OCDE, 1996).

Normes du travail

20. S'agissant des normes du travail, le Président du Groupe de négociation est parvenu à la conclusion qu'une nette majorité des délégations était favorable à :

- une disposition spécifique, s'inspirant du paragraphe 2 de l'article 1114 de l'ALENA, par laquelle les Parties reconnaissent qu'il convient de ne pas assouplir les normes nationales du travail afin d'attirer l'investissement étranger.

Dès le début de la réunion de janvier, une délégation a demandé que ce passage du compte rendu succinct soit modifié pour se lire comme suit :

- une disposition spécifique, s'inspirant du paragraphe 2 de l'article 1114 de l'ALENA, stipulant que les Parties ne doivent pas assouplir les normes fondamentales du travail nationales afin d'attirer l'investissement étranger.

Cette modification a été acceptée par le Groupe de négociation [cf. DAF/MAI/M(97)1].

21. Le texte ci-après, s'inspirant du paragraphe 2 de l'article 1114 de l'ALENA, est soumis à l'examen des délégations³ :

“Les Parties reconnaissent qu'il n'est pas bon d'encourager l'investissement en abaissant les normes d'environnement ou en assouplissant les normes nationales du travail. En conséquence, une Partie ne doit pas renoncer ni déroger, ou offrir de renoncer ou de déroger, à de telles normes dans le dessein d'encourager l'établissement, l'acquisition, l'expansion, l'exploitation, la gestion, l'entretien, l'utilisation, la jouissance et la vente ou autre aliénation d'un investissement sur son territoire. Si une Partie estime qu'une autre Partie a offert un tel encouragement, elle pourra demander que des consultations soient engagées avec l'autre Partie, et les deux Parties se consulteront dans le dessein d'éviter qu'un tel encouragement ne soit donné”.

³ Ce texte s'inspire de l'article 1114 de l'ALENA, reproduit au paragraphe 7 de l'annexe à la présente note. Les mots “établissement, acquisition, expansion, exploitation, gestion, entretien, utilisation, jouissance et vente ou autre aliénation” sont empruntés à l'article de l'AMI relatif au traitement national, et non à l'ALENA. L'article de l'AMI relatif au traitement national se lit comme suit : “Chaque partie contractante accorde aux investisseurs d'une autre partie contractante et à leurs investissements un traitement non moins favorable que le traitement qu'elle accorde [dans des circonstances similaires] à ses propres investisseurs et à leurs investissements en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, l'exploitation, la gestion, l'entretien, l'utilisation, la jouissance et la vente ou autre aliénation d'investissements”.

ANNEXE⁴

TEXTES D'AUTRES ACCORDS ET DECLARATIONS

Variantes pour le préambule

Environnement

1. L'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce comporte, dans son préambule, une référence directe à "l'objectif de développement durable" et à la nécessité "de protéger et préserver l'environnement".
2. De même, le préambule de l'ALENA indique que les trois pays ont résolu "DE PROMOUVOIR le développement durable" et "DE RENFORCER l'élaboration et l'application des lois et règlements en matière d'environnement".
3. Le Traité sur la Charte de l'énergie reconnaît "qu'il est de plus en plus urgent de prendre des mesures visant à protéger l'environnement" dans son préambule.
4. Des références sont également faites aux "objectifs du développement durable" et à "la protection de l'environnement" au paragraphe 16 de la Déclaration ministérielle de Singapour.

Normes du travail

5. Pour ce qui est des textes internationalement acceptés en ce qui concerne les normes du travail, le préambule de l'ALENA indique que les pays signataires ont résolu "DE PROTEGER, d'accroître et de faire respecter les droits fondamentaux des travailleurs".
6. Le paragraphe 4 (Normes fondamentales du travail) de la Déclaration ministérielle de Singapour se lit comme suit :

"Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation

⁴ Les textes d'autres accords concernant l'environnement et les questions relatives au travail sont reproduits dans les documents DAF/MAI/RD(96)44 et DAF/MAI/RD(96)50, respectivement.

plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. A cet égard nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement”.

Article 1114 de l'ALENA : Mesures environnementales

7. Cet article se lit comme suit :

1. Le présent chapitre ne pourra être interprété comme empêchant une Partie d'adopter, de maintenir ou d'appliquer une mesure, par ailleurs conforme au présent chapitre, qu'elle considère nécessaire pour que l'activité de l'investissement effectué sur son territoire soit entreprise d'une manière conforme à la protection de l'environnement.

2. Les Parties reconnaissent qu'il n'est pas bon d'encourager l'investissement en adoucissant les mesures nationales qui se rapportent à la santé, à la sécurité ou à l'environnement. En conséquence, une Partie ne doit pas renoncer ni déroger, ou offrir de renoncer ou de déroger, à de telles mesures dans le dessein d'encourager l'établissement, l'acquisition, l'expansion ou le maintien sur son territoire d'un investissement effectué par un investisseur. Si une Partie estime qu'une autre Partie a offert un tel encouragement, elle pourra demander que des consultations soient engagées avec l'autre Partie, et les deux Parties se consulteront dans le dessein d'éviter qu'un tel encouragement ne soit donné.

Accord complémentaire à l'ALENA (Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement)

8. Cet accord institue une Commission de coopération environnementale, instance au sein de laquelle les Parties à l'ALENA peuvent poursuivre des objectifs liés au commerce et à l'environnement. La Commission “encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux qui unissent de plus en plus le Canada, le Mexique et les Etats-Unis”⁵. Composée d'un Conseil des ministres de l'environnement des pays signataires de l'ALENA, d'un Secrétariat et d'un Comité consultatif public, la Commission facilite la coopération sur les problèmes et objectifs d'environnement au sein de la région et aide à régler les questions soulevées par le public en ce qui concerne le degré d'application des règles concernant l'environnement. Par ailleurs, l'Accord comporte une procédure d'arbitrage au cas où une

⁵ La Commission dispose d'un site internet <http://www.cec.org>, où est décrite sa mission et où figurent de nombreuses autres informations, dont les textes de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement en anglais (<http://www.cec.org/english/agreement/index.html>), en français (<http://www.cec.org/french/agreement/index.html>) et en espagnol (<http://www.cec.org/spanish/agreement/index.html>).

Partie à l'ALENA estime qu'une autre Partie a omis de façon systématique d'appliquer une loi relative à l'environnement.

Sociétés transnationales et développement durable : Action 21

9. Ce document décrit quelques-uns des domaines dans lesquels il existe un consensus intergouvernemental sur ce que les entreprises multinationales doivent faire pour protéger l'environnement et contribuer au développement durable. Il figure en annexe à un document intitulé : Suivi de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement dans le domaine des sociétés transnationales : Rapport du Secrétaire général à la Commission des sociétés transnationales, avril 1993, E/C.10/1993/14.

10. Action 21 définit une approche de la protection de l'environnement qui va nettement au-delà des Principes directeurs de l'OCDE. Par exemple, ce programme indique que les entreprises multinationales doivent être encouragées, entre autres choses, "à instaurer des politiques et à prendre des engagements en vertu desquels elles adopteraient...des normes de fonctionnement équivalent à celles du pays d'origine ou pas moins restrictives" dans certaines situations, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets dangereux et des produits chimiques.⁶

⁶ Il convient également de noter à cet égard que d'après les Principes directeurs de l'OCDE relatifs à la prévention des accidents et aux interventions en cas d'urgence, les entreprises des pays de l'OCDE doivent assurer un degré de sécurité au moins équivalent à celui qui est atteint pour des installations similaires dans le pays d'origine.