

Les enjeux du différend sur l'amiante à l'OMC

Par Sam Zia-Zarifi*

Le BTS a demandé à Sam Zia-Zarifi et Mary Footer, de l'Université Erasmus à Rotterdam, de réaliser une analyse du différend sur l'amiante à l'Organisation Mondiale du Commerce opposant le Canada à la France. Leur rapport¹ pourra alimenter utilement les débats sur les questions posées par l'extension du rôle de l'OMC à un plus grand nombre de domaines, notamment ceux touchant au champ social. Les questions soulevées dans le cadre de ce différend - qu'il s'agisse du principe de précaution, de la notion d'évaluation des risques pour la santé, du choix des experts composant le groupe spécial (panel), de la capacité de la société civile, et notamment des syndicats, à faire valoir leur point de vue sur la commercialisation d'un produit touchant plus particulièrement la santé des travailleurs - sont révélatrices des débats qui devront avoir lieu et des limites à fixer au champ d'action d'un organisme tel que l'OMC.

Sam Zia-Zarifi nous présente ici les enjeux majeurs de ce différend qui constitue aussi un épisode supplémentaire, sinon ultime, à la longue "épopée" aboutissant à une interdiction de la commercialisation de l'amiante au niveau européen, dont nous avons régulièrement rapporté les rebondissements dans les colonnes de notre *Newsletter* (voir encadré p.5).

La décision du Groupe spécial de l'OMC sur ce différend, d'abord prévue en novembre 1999, a été successivement reportée à mars, puis à juillet 2000.

L'importance grandissante de l'OMC et du processus de globalisation économique en cours peut être évaluée à l'aune du différend sur l'amiante. L'avenir de la récente législation européenne visant à en interdire l'utilisation et la mise sur le marché est actuellement dans les mains des juristes et diplomates de l'OMC. Face à l'accélération de la globalisation de l'économie, il est impératif pour la société civile, et en particulier pour les syndicats de travailleurs dont les intérêts sont intimement liés à ce processus, de prendre conscience du nouveau rôle de l'OMC et de la contraindre à un dialogue constructif et aussi incontournable.

La plainte du Canada

Le Canada a saisi l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC en déposant une plainte² contre le décret français interdisant la commercialisation de l'amiante sur son marché national. Le Canada considère que le décret français porte atteinte à la production et à l'exportation canadiennes d'amiante et de ce fait viole les règles de libéralisation du commerce de l'OMC. Ce différend (où les Communautés européennes représentent la France³) est le point culminant des efforts persistants du Canada pour conserver son industrie de mines d'amiante dans un contexte réglementaire marqué par la mondialisation. L'adoption d'une interdiction totale de l'utilisation de l'amiante en France et dans les Communautés européennes représente une menace non seulement pour l'accès du Canada à

ces marchés mais aussi, et peut-être surtout, pour sa capacité à exporter de l'amiante vers les pays en voie de développement, qui pourraient suivre l'exemple de leurs pairs plus industrialisés.

Si elle donne raison au Canada, l'OMC aura l'autorité de demander à l'UE de faire annuler le décret français ou, si l'UE n'obtempère pas, elle pourra autoriser le Canada à prélever des droits à l'importation sur les produits européens à la mesure du préjudice financier subi par les exportateurs canadiens. Il faut noter, cependant, qu'une décision de l'OMC à l'encontre du décret français n'affectera pas automatiquement les interdictions concernant l'amiante en vigueur dans les autres Etats européens ni l'interdiction de l'UE en tant que telle. Il est donc fort peu probable que l'UE renonce à interdire l'amiante même dans le cas où l'OMC appuierait la plainte du Canada. On peut plutôt s'attendre - sur base des précédentes réactions européennes aux décisions défavorables de l'OMC sur d'autres affaires - à ce que l'UE accepte simplement l'imposition de droits de douane, relativement mineurs, sur ses produits. Dans le cas où l'OMC donnerait tort au Canada, il est fort peu probable qu'il porte plainte contre d'autres interdictions concernant l'amiante, bien que les règles de l'OMC lui en donnent la capacité technique.

Même s'il est permis, à ce stade du processus et sur base des informations disponibles actuellement, d'anticiper une décision défavorable au Canada, le différend sur l'amiante n'en est pas moins significatif

* Juriste au Département de Droit international de l'Institut GLODIS, Université Erasmus à Rotterdam

¹ Ce rapport fera l'objet d'une publication du BTS au cours de l'an 2000.

² Le 28 mai 1998.

³ Au sein de l'OMC, ce sont les Communautés européennes qui représentent chacun des Etats membres en cas de différend puisqu'elles exercent une compétence exclusive dans le domaine des relations commerciales internationales.

non seulement parce qu'il met en cause le long combat contre les dangers de l'amiante, mais aussi parce qu'il constitue l'extension la plus importante de l'OMC aux domaines de la santé humaine et de la sécurité des travailleurs auparavant exclusivement réservés aux Etats souverains.

Le caractère "scientifique" de l'évaluation des risques

La plainte du Canada repose principalement sur un article particulier de l'Accord de l'OMC connu sous le nom d'Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC). Pour se conformer aux exigences de l'OTC, les membres sont tenus d'engager un processus de gestion des risques, au cours duquel ils doivent:

- évaluer scientifiquement les risques posés par un produit particulier importé afin d'atteindre un objectif légitime (tel que la sécurité nationale ou la santé humaine);
- considérer la disponibilité de méthodes alternatives de réglementer le risque posé par le produit, y compris celles établies dans des guides internationaux; et
- baser leur réglementation technique sur cette évaluation.

Une des questions centrales de l'enquête menée dans le cadre de l'Accord OTC est la base scientifique de la réglementation technique incriminée. La primauté accordée aux principes scientifiques vise à minimiser l'impact des considérations politiques lors de l'adoption de réglementations pouvant porter atteinte au commerce international en limitant les choix possibles des décideurs politiques à ceux établis uniquement sur base d'une évaluation scientifique. Mais le système des différends de l'OMC a été conçu pour traiter de questions de droit et de diplomatie internationales, et non pas de sujets posant des problèmes scientifiques et sociaux.

Afin d'évaluer la base scientifique de la réglementation incriminée, les groupes spéciaux traitant des différends peuvent se faire aider par 4 à 6 experts sélectionnés consensuellement avec les parties. Ces experts sont sélectionnés à partir d'une liste établie par une organisation internationale compétente, les parties en présence et le secrétariat de l'OMC. Bien qu'il existe des procédures de sauvegarde permettant d'assurer l'impartialité des experts et de leur position, elles sont encore loin d'être satisfaisantes du point de vue juridique.

L'OMC doit alors déterminer si la réglementation technique incriminée est objectivement et rationnellement basée sur une évaluation scientifique des risques posés par un certain produit. Cette évaluation doit aussi prendre en compte les facteurs économiques et la disponibilité de mesures alternatives moins restrictives sur le plan commercial. Ces

concepts n'ont pas encore été complètement développés, l'interprétation restrictive ou extensive qui en sera faite par l'OMC déterminera l'ampleur de l'impact de l'Accord OTC sur la capacité des Etats membres à protéger leurs citoyens.

Un premier différend dans le cadre de l'OTC

L'OTC n'a encore jamais fait l'objet d'un différend à l'OMC. Si l'examen de ce premier différend dans le cadre de l'Accord OTC reste dans la ligne des précédents différends analogues, la question centrale résidera dans la qualité de l'évaluation des risques menée par la France avant d'adopter son décret. Si l'OMC considère que la France a évalué correctement la probabilité du risque causé par une utilisation contrôlée de l'amiante et que son décret est basé rationnellement sur cette évaluation, il est alors fort probable que le décret français survivra à la plainte du Canada. D'après des sources informelles, les quatre experts consultés pour aider l'OMC à porter un jugement sur le décret français sont d'accord sur le fait qu'une "utilisation contrôlée" de l'amiante n'est pas une option réaliste et que la communauté scientifique apporte son soutien à une interdiction totale de l'utilisation de l'amiante. La décision du groupe spécial est attendue pour le mois de juillet.

Une meilleure articulation entre principes de libéralisation du commerce et souveraineté des Etats quant à la protection de la santé

Le différend sur l'amiante touche aussi des problématiques non scientifiques, politiques et commerciales très importantes, ce qui devrait contribuer au rejet probable de la plainte du Canada par l'OMC. En effet, lors de récents différends, l'OMC a essayé de répondre aux critiques publiques contre son intrusion dans des matières relevant de la politique sociale, arguant du droit des membres à protéger leurs citoyens et leur environnement. Une décision à l'encontre du Canada dans le présent différend permet à l'OMC d'articuler son soutien à la souveraineté de ses membres aux principes de la libéralisation du commerce international, à "faible coût". En acceptant une interdiction de l'amiante (un produit à relativement faible valeur commerciale au niveau international), l'OMC pourrait, en effet, décourager l'adoption d'interdictions sur d'autres produits dont les dangers sont moins bien connus que ceux de l'amiante. Ce différend étant le premier entendu dans le cadre de l'Accord OTC, une décision à l'encontre du Canada permet à l'OMC de définir cet Accord en tant qu'instrument reconnu de libéralisation du commerce international en évitant qu'il ne constitue une autre source de critique du processus de globalisation économique.

Nous publions également, sur notre site internet, un article présentant le différend sur l'amiante dans son contexte: "L'enjeu du différend sur l'amiante à l'OMC: la santé au travail sous la tutelle de la police du commerce ?", par Laurent Vogel (à paraître, en français, dans *L'année sociale*, Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, courant 2000; et, en anglais, dans *European Trade Union Yearbook 1999*, ISE, Bruxelles).
<http://www.etuc.org/tutb/fr/bts-info1.html>

L'ordre du jour de l'OMC reflète les souhaits de ses membres qui sont prêts à abandonner une partie de leur souveraineté en échange de facilités pour le commerce international, tout en conservant leur capacité souveraine d'assumer leur responsabilité de protection du bien-être de leurs citoyens. Il apparaît maintenant clairement que les règles de l'OMC font trop pencher la balance dans le sens du commerce et s'éloignent des préoccupations de ses membres quant au bien-être de leurs citoyens. Cette tendance est encore renforcée par le caractère institutionnel de l'OMC (en particulier son organe de règlement des différends) dont les fonctionnaires sont principalement issus du monde de la diplomatie et de la législation commerciale. Il résulte de ce déséquilibre que l'OMC, avec son mode de fonctionnement actuel, est incapable de garantir à ses membres la capacité de protéger la vie de leurs citoyens et leur environnement dans un contexte de globalisation de l'économie.

Ceci n'est pas un réquisitoire à l'encontre de l'OMC mais plutôt un constat: l'OMC a été constitué par ses membres pour libéraliser le commerce international. Il serait cependant incorrect de considérer qu'il est totalement hermétique aux autres intérêts. L'isolement actuel de l'OMC (perçu par d'aucuns) par rapport aux différents secteurs de la société civile est aussi révélateur, du moins partiellement, de l'incapacité de ceux-ci à interpeller l'OMC. Quelle qu'en soit l'issue, le différend sur l'amiante devrait alerter les syndicats de travailleurs et les autres parties de la société civile sur l'importance grandissante de l'OMC et l'urgence de lui assigner une approche mieux équilibrée qui fasse prévaloir la santé humaine sur les simples intérêts commerciaux. ■

Précédents articles parus dans la Newsletter du BTS:

- *Interdiction de l'amiante: vers un consensus européen (I)*, par Karola Grodzki, n° 7, décembre 1997
- *L'amiante en France: une interdiction trop tardive*, par Jean-Claude Zerbib, n° 4, novembre 1996
- *L'amiante et ses substituts: les syndicats internationaux réclament la ratification de la Convention n° 162 de l'OIT*, n° 7, décembre 1997
- *L'impact de la Convention n° 162 en Espagne*, n° 7, décembre 1997
- *Interdiction de l'amiante: vers un consensus européen (II)*, par Karola Grodzki, n° 9, juin 1998
- *Interdiction de l'amiante: vers un consensus européen (III). Bientôt une Europe sans amiante ?*, par Karola Grodzki, n° 10, décembre 1998
- *Résolution de la CES sur une interdiction de l'amiante à l'échelle européenne*, n° 10, décembre 1998
- *Eternit et Saint-Gobain au Brésil*, n° 10, décembre 1998
- *Interdiction de l'amiante: vers un consensus européen (IV). La fin d'une longue histoire ?*, par Karola Grodzki, n° 11-12, juin 1999

Tous ces articles sont disponibles sur notre site internet:
<http://www.etuc.org/tutb/fr/newsletter1.html>

Sites internet

OMC: www.wto.org

CISL: www.icftu.org/findex.html

Ministère français du Travail, page spéciale amiante: http://www.travail.gouv.fr/actualites/sante_f.html

Vers une interdiction de l'amiante au Brésil

Le Brésil est un des principaux producteurs d'amiante dans le monde. Depuis plusieurs années, les confédérations syndicales brésiliennes ainsi que les organisations de défense de l'environnement et les associations de victimes de l'amiante exigent l'interdiction de l'amiante. Pendant longtemps cette revendication s'est heurtée au soutien que l'exécutif fédéral, dirigé par le Président F.H. Cardoso, apportait aux multinationales de l'amiante. Cela explique que le Brésil s'est joint au Canada dans sa plainte à l'OMC contre l'interdiction de l'amiante en France.

Cependant, les mobilisations sociales ont fini par imposer un changement de position. Le ministre de l'Environnement, M. José Sarney s'est prononcé dès juillet 1999 en faveur d'une interdiction de l'amiante. En avril 2000, un pas très important a été franchi. Le Conseil National de l'Environnement (CONAMA), organisme consultatif du gouvernement fédéral,

s'est prononcé également pour l'interdiction de l'amiante. Les organisations patronales du secteur se sont résignées à l'inévitable. Elles ne s'opposent plus au principe mais demandent un délai d'adaptation de huit ans. Pour sa part, le ministre de l'Environnement soutient la position majoritaire du CONAMA suivant laquelle l'interdiction de l'amiante devrait être effective au plus tard pour le premier janvier 2005 (date prévue également par l'Union européenne). La nouvelle législation devrait être adoptée avant la fin de cette année. Il reste à voir quelle sera l'attitude du gouvernement brésilien à l'OMC. Maintiendra-t-il son soutien à la plainte canadienne alors qu'il s'apprête à adopter une mesure d'interdiction ?

Sources : Estadão de São Paulo, 13 et 17 avril 2000; Fernanda Giannasi (e-mail : giannasi@telnet.com.br) <http://www.estado.com.br/editorias/2000/04/13/ger512.html>