

Canada et droit international : 150 ans d'histoire et perspectives d'avenir
document n° 24 – avril 2018

Le rôle du Canada dans l'évolution institutionnelle et substantive du système GATT/OMC

Richard Ouellet



Canada et droit international : 150 ans d'histoire et perspectives d'avenir
document n° 24 – avril 2018

Le rôle du Canada dans l'évolution institutionnelle et substantive du système GATT/OMC

Richard Ouellet

L'équipe du CIGI

Haute direction

Président : **Rohinton P. Medhora**

Directeur adjoint, Droit international de la propriété intellectuelle et innovation : **Bassem Awad**

Directrice, Finances : **Shelley Boettger**

Directrice, programme Recherche en droit international : **Oonagh Fitzgerald**

Directeur, programme Sécurité et politiques internationales : **Fen Osler Hampson**

Directrice, Ressources humaines : **Susan Hirst**

Directeur intérimaire, programme Économie mondiale : **Paul Jenkins**

Directrice adjointe, Droit international de l'environnement : **Silvia Maciunas**

Directeur adjoint, Droit international économique : **Hugo Perezcano Díaz**

Directrice, Évaluation et partenariats : **Erica Shaw**

Administrateur général et avocat général : **Aaron Shull**

Directeur, Communications et médias numériques : **Spencer Tripp**

Publications

Directrice des publications : **Carol Bonnett**

Éditrice principale : **Jennifer Goyder**

Éditrice : **Susan Bubak**

Éditrice : **Patricia Holmes**

Éditrice : **Nicole Langlois**

Éditrice : **Lynn Schellenberg**

Graphiste : **Melodie Wakefield**

Pour toute demande au sujet des publications, écrivez-nous à : publications@cigionline.org.

Communications

Pour toute demande de renseignements de la part des médias : communications@cigionline.org.

© Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 2018

Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que l'auteur et ne traduisent pas nécessairement celles du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale ni de ses administrateurs.



Le contenu de la présente publication est protégé en vertu d'une licence de Creative Commons—Attribution—Pas d'utilisation commerciale—Pas de modification. Pour accéder à cette licence, visitez le site : www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/. En cas de réutilisation ou de distribution, veuillez inclure le présent avis de droit d'auteur.

Imprimé au Canada sur du papier contenant 100 % de fibres recyclées après consommation et certifié selon les normes de l'organisme Forest Stewardship Council et du programme Sustainable Forestry Initiative.

« Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale » et « CIGI » sont des marques de commerce déposées.

Centre for International
Governance Innovation

67 Erb Street West
Waterloo, ON, Canada N2L 6C2
www.cigionline.org

Table des matières

vi	À propos de la série
vii	Au sujet du Programme de recherche en droit international
vii	À propos de l'auteur
1	Introduction
1	L'émergence du GATT
4	L'apport des premiers cycles de négociation sous le GATT
4	Le « Nixon Shock » et la troisième voie
5	Les résultats du Cycle de Tokyo et le contexte du début des années 1980 : la nécessité pour le Canada de faire changer les choses
7	Le positionnement canadien en vue de nouvelles négociations commerciales multilatérales
8	Les débuts du Cycle d'Uruguay
8	Les positions les plus marquantes prises par le Canada au début du Cycle d'Uruguay
9	La contribution du Canada à « mi-parcours »
10	La contribution canadienne aux textes des accords du Cycle d'Uruguay
11	La contribution canadienne aux institutions de l'OMC
11	La contribution de quelques Canadiens qui ont marqué l'OMC
12	Conclusion

À propos de la série

Le 150^e anniversaire de la Confédération canadienne constitue pour les praticiens du droit international et les juristes spécialisés dans le domaine une occasion unique de réfléchir sur le passé, le présent et l'avenir du Canada en matière de droit international et de gouvernance. La série « Canada in International Law at 150 and Beyond/Canada et droit international : 150 ans d'histoire et perspectives d'avenir » réunit des textes sur la question, dont chacun est rédigé dans la langue officielle choisie par son auteur. Offrant des points de vue éclairés sur le passé et le présent du Canada en ce qui a trait au droit international, elle décrit également les défis qui se posent à lui à cet égard et propose une nouvelle optique à adopter dans sa quête en faveur de la primauté du droit à l'échelle mondiale.

La série aborde des thèmes tels que l'histoire et la pratique du droit international (sources du droit international, traités autochtones, diplomatie fondée sur les traités internationaux, conclusion infranationale de traités, réception du droit international en droit interne et rôle du Parlement canadien relativement au droit international, p. ex.), ainsi que l'influence du Canada sur le droit international, la gouvernance et l'innovation dans le cadre plus vaste de domaines comme l'économie internationale, le droit de l'environnement et le droit de la propriété intellectuelle. Les sujets liés au droit économique dont la série traite englobent le commerce international, le règlement des différends, la fiscalité internationale et le droit international privé. Les questions de droit de l'environnement qui y sont analysées comprennent le régime juridique international applicable aux changements climatiques, les accords internationaux sur les produits chimiques et les déchets, la gouvernance relative aux eaux transfrontalières et le droit de la mer. Quant au droit de la propriété intellectuelle (PI), les auteurs examinent notamment à ce sujet la protection internationale dans le domaine de la PI et l'intégration du droit de la PI dans l'ensemble des règles du droit commercial international. Enfin, la série présente des points de vue canadiens sur les derniers développements internationaux survenus relativement aux droits humains et au droit humanitaire (y compris la mise en œuvre judiciaire des obligations afférentes), au droit du travail, au droit des affaires et aux droits humains sur le plan mondial, au droit pénal international, aux crimes de guerre et au droit international en ce

qui concerne les enfants-soldats. Elle permet aussi une réflexion sur le rôle du Canada au sein de la communauté internationale et sur son potentiel pour ce qui est de favoriser l'instauration progressive de la primauté du droit à l'échelle internationale.

Intitulée « Canada in International Law at 150 and Beyond/Canada et droit international : 150 ans d'histoire et perspectives d'avenir », cette série témoigne du rôle clé joué par le Canada jusqu'à maintenant dans l'élaboration du droit international et met en lumière les contributions majeures qu'il est prêt à faire dans l'avenir. La direction du projet est assurée par Oonagh Fitzgerald, directrice du Programme de recherche en droit international du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI); Valerie Hughes, associée principale au CIGI, professeure adjointe auxiliaire en droit à l'Université Queen's et ancienne directrice à l'Organisation mondiale du commerce (OMC); de même que Mark Jewett, associé principal au CIGI, avocat au cabinet Bennett Jones et ancien avocat général et secrétaire général de la Banque du Canada. Au printemps 2018, tous les textes de la série seront regroupés et publiés dans un livre ayant pour titre : *Reflections on Canada's Past, Present and Future in International Law/Réflexions sur le passé, le présent et l'avenir du Canada en matière de droit international.*

Au sujet du Programme de recherche en droit international

Le Programme de recherche en droit international (PRDI) du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI) vise la réalisation d'études pluridisciplinaires intégrées et donne aux chefs de file de la recherche universitaire et de l'expertise juridique privée, ainsi qu'aux étudiants de premier plan du Canada et de l'étranger, la possibilité de contribuer à l'évolution du droit international.

Le PRDI se veut un modèle dans le domaine de la recherche internationale en droit, et son influence dans des dossiers internationaux importants est reconnue. Ce programme s'assortit d'une mission qui consiste à relier les connaissances, les politiques et la pratique afin de tabler sur le cadre juridique international — les règles de droit mondialisées — pour appuyer la gouvernance internationale de l'avenir. Il repose sur la prémisse suivant laquelle l'amélioration de cette gouvernance, notamment grâce à un cadre juridique international renforcé, peut améliorer la vie des gens partout sur la planète en assurant une prospérité accrue, une meilleure durabilité, le règlement des inégalités, la protection des droits de la personne et un monde plus sûr.

Le PRDI se centre sur les volets du droit international qui revêtent le plus d'importance pour l'innovation, la prospérité et la durabilité à l'échelle planétaire. Il s'agit du droit économique international, du droit international de la propriété intellectuelle et du droit international de l'environnement. Dans le cadre des recherches menées sous les auspices du PRDI, une attention particulière est portée aux interactions émergentes entre le droit transnational, le droit autochtone et le droit constitutionnel.

À propos de l'auteur

Professeur titulaire en droit international économique à la Faculté de droit et à l'Institut québécois des hautes études internationales de l'Université Laval, à Québec, **Richard Ouellet** est avocat et docteur en droit. Son enseignement et ses recherches portent sur les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC); l'intégration économique nord américaine et le droit des investissements. Richard dirige ou a dirigé une soixantaine d'étudiants à la maîtrise et au doctorat dans ces trois domaines de spécialité. Les projets de recherche auxquelles il travaille à l'heure actuelle visent les normes internationales en matière de commerce agricole; le rôle de la science dans le cadre de l'Accord SPS de l'OMC; l'Accord OTC et les exceptions relatives à la moralité publique de l'OMC; l'évolution de l'ALÉNA; le Partenariat transpacifique; ainsi que l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne. Il est l'auteur de plusieurs communications, chapitres de livres et articles publiés dans des revues juridiques savantes. Il a été professeur invité, conférencier et chercheur invité dans une douzaine de pays en Amérique, en Europe, en Asie et en Afrique.

Introduction

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a aujourd'hui une portée universelle. Elle compte 164 Membres, c'est-à-dire des États et territoires douaniers liés par un réseau sophistiqué d'accords multilatéraux qui couvrent la quasi-totalité des flux de commerce du monde. L'OMC est sans contredit l'une des plus puissantes organisations intergouvernementales qui soit. Elle est le cadre qui facilite « la mise en œuvre, l'administration et le fonctionnement »¹ des accords commerciaux multilatéraux et plurilatéraux. Elle est l'enceinte des négociations commerciales multilatérales. Elle administre un Mémoire d'accord qui régit le règlement des différends entre ses Membres et dont l'efficacité est sans égale en droit international public².

Bien qu'il ne soit qu'une nation commerçante de taille moyenne, le Canada fut l'un des principaux artisans de la construction du système commercial multilatéral que nous connaissons aujourd'hui. Depuis les premiers pourparlers qui ont mené à la genèse de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) jusqu'aux plus récentes négociations, qui visent encore à faciliter le commerce agricole mondial, en passant par le remplacement du secrétariat du GATT par une véritable organisation ayant la personnalité juridique, le Canada a souvent fait preuve d'avant-gardisme et a apporté à l'évolution institutionnelle et substantive du système GATT/OMC une contribution de premier plan.

L'émergence du GATT

C'est à Cordell Hull que l'on attribue le plus souvent l'inspiration du GATT³. Celui qui fut membre du Congrès des États-Unis pendant la Première Guerre mondiale, puis secrétaire d'État sous Franklin Delano Roosevelt, était convaincu que les obstacles tarifaires et non tarifaires ainsi que les conditions de commerce déloyales pouvaient créer un contexte favorable aux conflits armés. L'une des phrases célèbres de Hull traduit d'ailleurs parfaitement l'esprit de ce que l'on a voulu apporter par le GATT :

unhampered trade dovetailed with peace; high tariffs, trade barriers, and unfair competition with war. ... If we get a freer flow of trade - freer in the sense of fewer discriminations and obstructions - so that one country would not be deadly jealous of another and the living standards of all countries might rise, thereby eliminating the economic dissatisfaction that breeds war, we might have a reasonable chance of lasting peace⁴.

Hull consacra une grande partie de sa carrière politique à la lutte contre la discrimination en matière commerciale. Il a fait cheminer, autant au sein des pouvoirs législatif et exécutif américains qu'à l'échelle internationale, l'idée d'un accord multilatéral qui s'attacherait à faire baisser les tarifs douaniers, à interdire les restrictions quantitatives, à interdire les différences de traitement entre produits nationaux et produits importés de même qu'entre les produits importés provenant de pays différents. Hull était notamment indigné du fait que le Canada et le Royaume-Uni s'accordaient mutuellement ce qu'il était convenu d'appeler la « préférence impériale » ou la « préférence du Commonwealth ».

Mise en place dès le XIX^e siècle, la préférence impériale était une pratique commerciale et douanière par laquelle le Royaume-Uni appliquait des tarifs préférentiels aux produits provenant des pays du Commonwealth. En retour, ces pays favorisaient de diverses façons l'importation des produits britanniques sur leurs territoires. Lors de la Conférence économique impériale tenue à Ottawa en

1 Art III, *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, GATT, Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay : les textes juridiques*, Genève, 1994 à la p 7.

2 John H Jackson, *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law*, New York, Cambridge University Press, 2006 à la p 135; David Palmeter et Petros Mavroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization-Practice and Procedure*, 2^e éd, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 à la p 305; Peter Van den Bossche et Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, 3^e éd, Cambridge, Cambridge University Press, 2013 à la p 157; Secrétariat de l'OMC, *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, 2^e éd, Cambridge, Cambridge University Press, 2017 aux pp 2-4.

3 Douglas A Irwin, Petros C Mavroidis et Allan O Sykes, *The Genesis of the GATT*, New York, Cambridge University Press, 2009 à la p 12.

4 Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, vol 1, New York, Macmillan, 1948 à la p 81.

1932, il fut notamment entendu que le Canada et le Royaume-Uni s'accorderaient réciproquement cette préférence. Dans le contexte de la Grande Dépression qui sévissait alors, on comprend aisément que l'entrée plus facile de produits britanniques sur le marché canadien avait des effets néfastes sur les exportations américaines vers le Canada et nuisait aux intérêts commerciaux des États-Unis.

La Deuxième Guerre mondiale allait rapidement renforcer le dialogue et la coopération entre les puissances américaine et britannique, sur le plan économique aussi bien que militaire. En mars 1941, le Congrès américain adoptait sa politique du prêt-bail, en vertu de la *Lend-Lease Act*, loi par laquelle le pouvoir législatif autorisait le président des États-Unis à fournir aux pays alliés du matériel de guerre par vente, cession, location ou autrement. La même année, en août, le président Roosevelt et le premier ministre Churchill se rencontrèrent à Placentia Bay, au large de Terre-Neuve, pour signer la Charte de l'Atlantique, qui jetait les bases de ce que seraient l'Organisation des Nations Unies et le GATT. Sur les enjeux économiques, les signataires de la Charte énoncent « their desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security »⁵. Les gouvernements américain et britannique iront un peu plus loin en février 1942 quand ils signeront l'*Anglo-American Mutual Aid Agreement* qui emploie à son paragraphe VII un vocabulaire que l'on retrouvera plus tard dans le texte du GATT :

In the final determination of the benefits to be provided to the United States... in return for aid... the terms and conditions shall be such as not to burden commerce between the two countries, but to promote mutually advantageous economic relations between them and betterment of world-wide economic relations. To that end they shall include provision by agreed action... directed to expansion by appropriate international and domestic measures of production, employment and exchange and consumption of goods which are the material foundation of the liberty and welfare of all peoples; to the

elimination of all forms of discriminatory treatment in international commerce and to reduce tariffs and other trade barriers⁶.

En plus de s'allier sur les plans stratégiques et militaires, Américains et Britanniques ont vite compris qu'ils avaient avantage à coopérer dans les domaines financiers, monétaires et commerciaux et à construire ensemble le système économique de l'après-guerre. Les États-Unis étaient disposés à revigorer l'économie de leurs alliés et à contribuer à la reconstruction de l'Europe. Malgré l'expression d'un certain sentiment isolationniste et protectionniste qui prévalait au Congrès, l'administration américaine souhaitait la mise en place d'institutions internationales qui gèreraient un véritable système financier et commercial mondial qui garantirait l'ouverture des marchés et la possibilité pour les États-Unis de profiter de leur position dominante dans l'économie mondiale. En contrepartie de cette ouverture au multilatéralisme et de leur soutien au relèvement économique de l'Europe, les États-Unis exigeaient la fin de l'application de la préférence impériale. Le Royaume-Uni, pour sa part, avait grand besoin du financement américain pour sa relance industrielle et militaire et pour récupérer, au moins partiellement, l'influence politique et stratégique dont il avait joui pendant les plus belles années de l'Empire. Partisans de longue date du libre-échange⁷ et rompus par l'histoire de l'Europe aux concessions en contexte multilatéral, les Britanniques ne rechignaient pas à discuter des propositions américaines et à tempérer les effets de la préférence impériale.

Or le Canada n'avait pas les moyens de rester en marge des tractations qui avaient cours entre ses deux principaux partenaires commerciaux. Il devait tout à la fois préserver son accès privilégié au marché états-unien et chercher à profiter du vent de multilatéralisme qui soufflait pour diversifier ses marchés d'exportation et réduire sa dépendance économique à l'égard de son voisin du Sud. La perspective de voir ses relations commerciales avec l'hégémon encadrées suivant un système basé sur la règle de droit plutôt que sur les humeurs du Congrès des États-Unis lui

5 Atlantic Charter, *Joint Statement by President Roosevelt and Prime Minister Churchill*, 14 août 1941, Department of State Executive Agreement Series n° 236, énoncé n° 5.

6 *Anglo-American Mutual Aid Agreement*, 28 février 1942, Department of State Bulletin, Washington, DC, Government Printing Office.

7 Michael Hart, *A Trading Nation*, Vancouver, UBC Press, 2002 à la p 137 [Hart, *A Trading Nation*].

souriait⁸. Le gouvernement canadien était aussi bien sûr intéressé au premier chef de savoir ce qu'il adviendrait de la préférence impériale.

Le Canada s'inscrira donc avec ses deux alliés de l'Atlantique Nord au sein du trio qui allait diriger les négociations devant mener à la création des institutions de Bretton Woods. Il sera même, en maintes circonstances, le trait d'union entre les États-Unis et le Royaume-Uni. Quelques hauts fonctionnaires canadiens issus de la Banque du Canada, du ministère des Finances et du ministère des Affaires extérieures se démarqueront par leur connaissance de l'état de l'économie mondiale et par la finesse de leurs recommandations quant au système financier et commercial à bâtir. L'influence canadienne sera d'autant plus grande que les négociateurs canadiens jouissent alors d'un appui inconditionnel de la part des décideurs politiques d'Ottawa, qui ne doutent pas des bénéfices du multilatéralisme pour leur économie nationale⁹. Leurs homologues britanniques et américains ne profitent pas d'un tel soutien.

Si les négociations autour des enjeux monétaires et financiers débutent dès 1943, ce n'est qu'à la fin de la guerre que les tractations autour des questions de commerce international prendront réellement leur envol. C'est en 1945 que les enjeux de l'accès au marché, du traitement de la nation la plus favorisée et de l'appui au secteur agricole commencèrent à être véritablement débattus. En 1946, dans la foulée d'une proposition américaine¹⁰, le Conseil économique et social des Nations Unies – dont le Canada était un membre – décida de mettre en place la Commission préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi. Cette commission fut notamment chargée de structurer les discussions autour de la création d'une organisation internationale du commerce (OIC) et d'un accord sur la baisse des tarifs douaniers et sur les engagements commerciaux que pourraient prendre réciproquement les pays participant aux négociations.

À sa première session, qui se déroula à Londres en octobre 1946, cette commission convint de discuter de la création de l'OIC sur la base de la proposition

des États-Unis et d'ouvrir des négociations sur la réduction des tarifs et l'accès aux marchés afin d'en arriver à une entente qui serait applicable en attendant l'avènement de l'Organisation internationale du commerce. Pendant la deuxième session de la commission, qui a débuté en avril 1947 à Genève, 23 pays – dont le Canada – qui participaient aux négociations tarifaires s'accordèrent sur un texte qui allait devenir l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Ce texte fut signé à Genève le 30 octobre 1947, tout juste avant la Conférence proprement dite, qui s'est ouverte en novembre 1947 à La Havane. Le GATT fut annexé à l'Acte final de la deuxième session de la Commission préparatoire et entra en vigueur le 1^{er} janvier 1948.

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi se poursuivit jusqu'au 24 mars 1948, date à laquelle fut signée la *Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce*¹¹. Bien que l'administration américaine se soit faite la championne de ce document, elle décidera en décembre 1950 de ne pas le soumettre à l'approbation du Congrès des États-Unis, car les vues protectionnistes du Congrès de l'époque en rendaient l'adoption hautement improbable. Si cette absence de vote positif par le pouvoir législatif américain sonna le glas de la Charte de La Havane et de l'Organisation internationale du commerce, plusieurs observateurs croient que d'autres pays tels que le Royaume-Uni et la France n'auraient probablement pas ratifié non plus le document. Le Canada était par contre un partisan de la mise en place d'une OIC¹².

8 Tom Keating, *Canada and World Order*, 2^e éd, Don Mills, Oxford University Press, 2002 à la p 46 [Keating, *World Order*].

9 *Ibid* à la p 48.

10 *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Department of State, Publication 2411, novembre 1945.

11 Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, tenue à La Havane, Cuba, du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948, *Acte final et documents connexes*, Lake-Success, New York, avril 1948 à la p 5. Cette conférence a aussi permis aux parties de convenir de la baisse et de la consolidation de plus de 45 000 tarifs douaniers.

12 Keating, *World Order*, *supra* note 8 à la p 57; Hart, *A Trading Nation*, *supra* note 7 aux pp 137–139.

L'apport des premiers cycles de négociation sous le GATT

Entre les négociations de l'après-guerre qui ont donné naissance au GATT et celles du Cycle d'Uruguay qui ont mené à l'avènement de l'OMC, six cycles de négociation se sont tenus : Annecy en 1949, Torquay en 1951, Genève en 1956, le Dillon Round à Genève en 1960-1961, le Kennedy Round à Genève, de 1964 à 1967, et le Cycle de Tokyo, aussi à Genève, de 1973 à 1979. Les quatre premiers ont porté sur la réduction des droits de douane et n'ont pas amené d'évolution marquée du système commercial multilatéral. Ce sont les cycles de Kennedy et de Tokyo qui apporteront des changements significatifs au régime juridique du GATT.

Le Cycle de Kennedy se démarque de ses prédécesseurs à plusieurs points de vue. Pour la première fois, les négociations suivront une démarche véritablement multilatérale plutôt que d'être la somme d'un grand nombre de négociations bilatérales. Sur le plan tarifaire, on discute pour la première fois de réductions de droits de douane sur une base linéaire. Ce cycle est aussi l'occasion d'introduire des questions qui débordent de la stricte réduction des tarifs. Il sera question de droits antidumping et de valeur en douane. Des pays en développement seront admis à participer aux discussions sans être forcés de faire des concessions au nom de la réciprocité. Enfin, l'accès minimal aux marchés pour les produits agricoles sera à l'ordre du jour. C'est aussi pendant le Cycle de Kennedy que furent ajoutés au GATT les articles de la Partie IV du GATT portant sur le commerce et le développement.

Le Cycle de Kennedy aura des impacts sensibles sur le commerce mondial. Une baisse moyenne de 35 % des droits de douane sera appliquée sur plus de 60 000 produits industriels. Les pays développés baisseront globalement leurs droits de douane de 70 %. Des négociations sectorielles viseront plusieurs produits très sensibles tels que

l'aluminium, les produits chimiques, les pâtes et papiers, l'acier, les textiles et l'agriculture¹³.

Le Canada a bien su tirer son épingle du jeu pendant le Cycle de Kennedy. Il est généralement considéré comme un des participants ayant le plus profité des résultats de ce cycle. Il réussit à faire accepter par les autres participants le fait qu'il n'accorde pas ses réductions de droits de douane sur une base linéaire. Cela lui permet de mieux protéger plusieurs produits sensibles, notamment dans le secteur agricole. Grâce à sa proximité avec le marché américain, il fut le principal bénéficiaire des importantes baisses de tarifs douaniers consenties par les États-Unis à l'issue du cycle¹⁴.

Le « Nixon Shock » et la troisième voie

La jubilation canadienne fut de courte durée. La fin du Cycle de Kennedy coïncida avec la mise en place, en Europe, du Tarif extérieur commun et de la Politique agricole commune, ainsi qu'avec l'émergence de nouvelles puissances économiques en Asie et avec une concurrence accrue de la part de pays en développement pour certains produits agricoles. Ces éléments du contexte économique et commercial de même que les concessions faites par les États-Unis dans les négociations du Cycle de Kennedy furent rapidement considérés comme les causes des mauvaises conditions économiques qui prévalaient aux États-Unis. En 1971, alors que ceux-ci connaissaient leur premier déficit commercial depuis 1888, le président Nixon annonça la fin de l'étalon-or, l'imposition de droits de douane additionnels à hauteur de 10 % sur toute importation et de nouvelles mesures d'imposition frappant les investissements américains faits à l'étranger.

Contrairement aux attentes du gouvernement canadien, aucun traitement privilégié ne fut accordé au Canada dans l'application de ces mesures. Le

13 Colleen Hamilton et John Whalley, « The GATT and Canadian Interests: Summary of the Proceedings of a Research Symposium » dans John Whalley, dir, *Canada and Multilateral Trading System*, Toronto, University of Toronto Press, et *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, 1985 à la p 4.

14 *Ibid* à la p 9.

marché américain se refermait donc de façon sensible pour les exportateurs canadiens.

En 1972, réagissant au refus des autorités américaines d'exempter le Canada des nouvelles hausses de droits de douane, Mitchell Sharp publie *Canada-US relations: Options for the future*. Celui qui est alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada y prône le développement d'une « troisième option » qui, en matière économique, devrait se traduire par une diversification des relations commerciales du Canada et un rapprochement avec l'Europe et avec le Japon. Dans les faits, la doctrine de Mitchell Sharp deviendra, un temps, la position officielle du Canada¹⁵.

Au cours des années qui suivirent, le Canada signa notamment avec les Communautés européennes et le Japon des accords-cadres de coopération commerciale et économique. Ces derniers demeuraient cependant relativement modestes et ne prévoyaient que la consultation et la coopération entre les Parties à l'accord. Ils n'avaient en pratique que peu d'effet commercial ou économique. En vérité, ni le Canada ni ses partenaires ne désiraient réellement ouvrir leurs marchés¹⁶. Les accords signés alors relevaient davantage de la rhétorique politique que d'une réelle volonté de libéralisation économique.

La troisième option n'aura donc duré qu'une petite décennie et n'aura pas produit les effets escomptés. Au contraire, pendant les années qui suivirent le dépôt du Livre Blanc, les exportations du Canada en direction des États-Unis ont accru leur importance relative¹⁷.

Le Canada avait donc de grandes attentes quand s'ouvrit le Cycle de Tokyo en 1973. Ce cycle entraîna malheureusement une certaine marginalisation du Canada dans le système commercial multilatéral.

15 André Donneur, *La politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin Universitaire, 1994 à la p 77.

16 Michael Hart, *Fifty Years of Canadian Tradecraft, Canada at the GATT 1947-1997*, The Centre for Trade Policy and Law/ Centre de droit et de politique commerciale, Ottawa, 1998 aux pp 111-114 [Hart, *Fifty Years*].

17 Hart, *A Trading Nation*, supra note 7 à la p 282; Donneur, supra note 15 à la p 80.

Les résultats du Cycle de Tokyo et le contexte du début des années 1980 : la nécessité pour le Canada de faire changer les choses

Au sortir du cycle de Tokyo, le Canada se trouvait en position difficile sur le plan commercial.

Les résultats des négociations multilatérales s'avéraient en effet décevantes du point de vue canadien.

En plus d'importantes réductions des tarifs douaniers et de l'adoption de la Clause d'habilitation, le principal résultat du Cycle de Tokyo consistait en l'adoption de neuf codes plurilatéraux¹⁸ indépendants du GATT. Ces codes – dont la valeur juridique et la force contraignante variaient selon le contenu et le libellé de chacun – ne liaient que les États qui les signaient et les ratifiaient. Ce mode jusque-là inédit de consignation des résultats de négociation au GATT traduisait, dans une certaine mesure, la conception qu'avaient les États-Unis et les Communautés européennes des objectifs du système. À l'évidence, les deux grandes puissances commerciales de l'époque avaient choisi d'acheter la paix, d'étendre le champ d'application du système GATT et de régir les échanges de manière souple aux dépens d'une libéralisation des marchés basée sur le multilatéralisme. Le compromis du Cycle de Tokyo a laissé à plusieurs gouvernements signataires du GATT le sentiment d'une tâche inachevée¹⁹. En matière agricole, les résultats du cycle contribuaient bien peu à l'apaisement des tensions grandissantes entre les pays développés

18 Le Code sur les subventions et les mesures de sauvegarde, le Code sur les obstacles techniques au commerce, le Code sur les licences d'importation, le Code des marchés publics, le Code sur l'évaluation en douanes, le Code antidumping, le Code sur l'arrangement relatif à la viande bovine, le Code sur l'arrangement international relatif au secteur laitier et enfin le Code sur les aéronefs civils.

19 John Croome, *Reshaping the World Trading System, A History of the Uruguay Round*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 1995 à la p 6; Sidney Galt, *The GATT Negotiations 1986-1990: Origins, Issues and Prospects*, Londres, British North-American Committee, 1988 à la p 8.

et les pays en développement²⁰. La question des sauvegardes a aussi été laissée en chantier²¹. Le traitement de plusieurs questions épineuses par le biais de codes plurilatéraux a rapidement créé ce que John Jackson a qualifié de complexification et de « balkanisation »²² du GATT, où certains membres du système ont plus d'obligations que d'autres et où les obligations entre les membres varient de façon bilatérale. Pour Carreau et Juillard, le GATT était devenu, à la fin du Cycle de Tokyo, « un casse-tête juridique »²³. Devant cette mise en péril du multilatéralisme et la multiplication des nouveaux acteurs du système GATT, Rodney de C. Grey, le chef de la délégation canadienne aux négociations du Cycle de Tokyo déclarait en septembre 1979 :

When I look at the trade policy issues, it seems to me that the MTN [Tokyo Round] may come to be seen as the beginning of the end of the order in which Canada prospered, and that we must now work out our trade policy in a radically different world than that taken largely for granted in those negotiations²⁴.

La situation canadienne à l'issue du Cycle de Tokyo était d'autant moins enviable que le Japon et les Communautés européennes profitaient désormais des baisses de tarifs douaniers consenties par les États-Unis et menaient une vive concurrence aux exportateurs canadiens sur ce marché. Les autorités américaines ont d'ailleurs réagi à ce nouvel afflux de produits, de sorte que les enquêtes antidumping et visant l'imposition de droits compensateurs se sont multipliées au début des années 80. À cette conjoncture commerciale et politique s'ajoutait une dure récession économique qui sévit essentiellement pendant les années 1981 et 1982²⁵. Le Canada était en difficulté. Le contexte économique, commercial et juridique le desservait.

Il n'est donc pas surprenant que, lors de la Réunion des parties contractantes de novembre 1981, le Canada se soit montré enthousiaste à l'idée que se tienne une réunion ministérielle en 1982 et que cette conférence ait :

pour objet d'examiner le fonctionnement du système commercial multilatéral et de renforcer les efforts communs déployés" par les parties contractantes en vue de soutenir et d'améliorer ce système au bénéfice de toutes les nations. [À] cet effet, les Ministres examineraient la mise en œuvre des résultats des Négociations commerciales multilatérales, les problèmes touchant le système commercial, la situation des pays en voie de développement dans le commerce mondial, et les perspectives de développement des échanges commerciaux dans l'avenir²⁶.

L'ambassadeur canadien auprès de l'OMC, Don McPhail, élu président du Conseil des représentants l'année précédente²⁷ et nouvellement élu président du Bureau des Parties contractantes²⁸, collabora activement avec le représentant des États-Unis au commerce, Bill Brock, à la préparation d'un ambitieux ordre du jour pour cette réunion ministérielle. Malheureusement, dans plusieurs capitales, y compris Washington, le ton était alors au protectionnisme, et le temps manqua pour créer un consensus autour d'enjeux tels que les mesures de sauvegarde, le commerce des services et la protection de la propriété intellectuelle. La réunion qui était présidée par le secrétaire d'État canadien aux affaires extérieures, Allan MacEachen, s'avéra être un échec²⁹. Elle ne permit aucune décision substantielle et n'accoucha que d'un modeste programme de travail.

Ce revers contribua à amener le gouvernement canadien à renoncer définitivement à la Troisième

20 *Ibid* à la p 5; Hervé Prince, *Le droit de l'OMC et l'agriculture : Analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2012 aux pp 73, 76 et 92-94.

21 Croome, *supra* note 19 à la p 5.

22 John H Jackson, *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations*, 2^e éd, Cambridge, The MIT Press, 1997 aux pp 72, 76.

23 Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit international économique*, 5^e éd, Paris, Dalloz, 2013 à la p 137.

24 Hart, *Fifty Years*, *supra* note 16 à la p 150.

25 Pour une présentation synthétique des tensions économiques et commerciales qui prévalaient à cette époque en Amérique du Nord, voir Donneur, *supra* note 15 aux pp 79, 80.

26 *Décision concernant la tenue de la trente-huitième session à l'échelon ministériel*, GATT L/5262, décision du 25 novembre 1981, supp n° 28 IBDD 15.

27 Bureau des Parties contractantes et présidents de leurs principaux organes, 24 au 26 novembre 1980, GATT, 36^e session, supp n° 27 IBDD 1.

28 Bureau des Parties contractantes et présidents de leurs principaux organes, 23 au 25 novembre 1981, GATT, 37^e session, supp n° 28 IBDD 1.

29 Golt, *supra* note 19 à la p 11; Jarrod Wiener, *Making Rules in the Uruguay Round of the GATT – A Study of International Leadership*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1995 à la p 93.

voie et à revenir à sa politique commerciale traditionnelle, qui consistait à entretenir des relations commerciales toujours plus étroites avec les États-Unis tout en libéralisant l'économie canadienne grâce aux négociations multilatérales dans le cadre du GATT³⁰. Le milieu des affaires et les provinces pressaient le gouvernement fédéral de revoir des politiques protectionnistes comme le Programme énergétique national et la mise en place de l'Agence d'examen de l'investissement étranger³¹. Aux yeux de plusieurs observateurs, une libéralisation de l'économie canadienne et une mise à jour de la politique commerciale s'imposaient. C'est dans cet esprit que furent lancés les travaux de la *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, mieux connue sous le nom de « Commission Macdonald ». Le rapport de cette commission allait servir de rampe de lancement aux négociations canado-américaines qui mèneront à l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et pousseront le gouvernement canadien à déployer encore davantage de ressources dans les négociations commerciales multilatérales tenues sous les auspices du GATT³².

Le positionnement canadien en vue de nouvelles négociations commerciales multilatérales

C'est à la réunion de novembre 1985 que les Parties contractantes ont décidé de créer un Comité préparatoire en vue de déterminer les objectifs, thèmes et modalités de nouvelles négociations commerciales multilatérales. Ce comité reçoit le mandat d'élaborer « pour la mi-juillet 1986 des

recommandations concernant le programme des négociations en vue de leur adoption lors d'une réunion à l'échelon ministériel qui se tiendra en septembre 1986 »³³. Rapidement, le Canada s'est porté volontaire pour accueillir cette réunion ministérielle, mais la candidature de l'Uruguay lui a été préférée, notamment en raison de la volonté des Parties contractantes de signifier leur appui à la cause des pays en voie de développement en tenant une première réunion de niveau ministériel dans un PVD³⁴.

Avant même le début de ces négociations, le Canada s'est mis en bonne position pour renouveler sa politique commerciale selon ses intérêts et occuper une place de choix dans les débats.

Déjà, en juillet 1985, il avait fait parvenir au secrétariat du GATT, à l'intention de toutes les Parties contractantes, un plaidoyer très ferme pour faire comprendre « l'urgence et [...] l'importance de combattre les menaces protectionnistes, de renforcer la règle de droit dans les relations commerciales internationales et de donner un nouvel élan à la libéralisation du commerce que le Canada abord[ait] dans les NCM [négociations commerciales multilatérales] »³⁵. Il prenait position en faveur d'un renforcement du cadre institutionnel du système commercial multilatéral et réitérait l'importance d'avoir d'ambitieux objectifs de négociation visant l'arrêt du protectionnisme, l'élargissement de l'accès aux marchés, l'établissement de nouvelles règles pour le commerce des produits agricoles, une plus grande discipline pour le recours aux mesures spéciales de protection [de sauvegarde] et les subventions, l'élaboration d'un cadre pour le commerce des services et le renforcement de la règle de droit et du principe de non-discrimination. L'énoncé de ces priorités par le Canada aura un impact majeur sur la conduite des négociations qui suivront. Il influera non seulement sur les objectifs et la structuration des négociations mais également sur leur issue.

Toujours dans la perspective de se redonner une politique commerciale plus conforme à ses intérêts économiques, le Canada a lancé avec son voisin du

30 Patrick Leblond et MA Strachinescu-Olteanu, « Le libre-échange avec l'Europe : quel est l'intérêt pour le Canada? », *La politique étrangère canadienne/Canadian Foreign Policy* 15:1 60 à la p 64.

31 GC Huffbauer et JJ Schott, *NAFTA Revisited : Achievements and Challenges*, Washington, Institute for International Economics, 2005 à la p 397.

32 L'ouvrage le plus complet pour comprendre la mécanique et les résultats des travaux de la Commission Macdonald est assurément : Gregory J Inwood, *Continentalizing Canada, The Politics and Legacy of the Macdonald Royal Commission*, University of Toronto Press, Toronto, 2005.

33 *Décision du 28 novembre 1985 portant création du Comité préparatoire*, GATT Déc L/5925, supp n° 32 IBDD 10.

34 Croome, *supra* note 19 à la p 28.

35 *Négociations commerciales multilatérales : vues préliminaires du Canada* (8 juillet 1985), GATT Doc L/5834, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/tr/GG/L5999/5834.PDF>>.

Sud, au début de 1986, les pourparlers devant mener à l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis.

En août, le Canada participait à Cairns, en Australie, à une réunion de 14 des plus importants exportateurs de produits alimentaires représentant collectivement plus d'un quart du commerce agricole mondial. S'est alors formée une coalition qui portera le nom de « Groupe de Cairns ». Tout au long des négociations du Cycle d'Uruguay, ce groupe présentera des positions communes et réussira à imposer sa vision quant aux priorités en matière de commerce agricole et infléchira sur plus d'un thème les positions des États-Unis, du Japon et des Communautés européennes³⁶.

Par ces positionnements stratégiques et par son appartenance à la Quadripartite, le Canada amorçait donc les négociations commerciales multilatérales en bonne posture, capable de bien faire valoir ses intérêts et d'exercer une influence significative sur le cours des négociations.

Les débuts du Cycle d'Uruguay

C'est donc à Punta Del Este, le 14 septembre 1986, que sont lancées les négociations du Cycle d'Uruguay. Dès le départ, le Canada sera très actif et contribuera de façon importante à la rédaction de la Déclaration ministérielle rendue publique à la fin de la réunion³⁷. Dans sa déclaration d'ouverture, lue le 16 septembre, le Canada insistera longuement sur l'urgence de s'attaquer directement aux problèmes qui affectent alors le commerce agricole mondial. Il soulignera aussi l'importance pour le système commercial multilatéral de certains objectifs : « freiner et démanteler le protectionnisme », « améliorer les conditions d'accès aux marchés étrangers, notamment pour les produits provenant des ressources naturelles et les services », « améliorer le règlement des différends et

36 Golt, *supra* note 19 à la p 16.

37 *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Déclaration ministérielle sur les Négociations d'Uruguay (20 septembre 1986) MIN. DEC*, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/TNCMIN86/MINDEC.PDF>>.

« consolider le GATT en tant qu'institution »³⁸. À peu de choses près, les grands enjeux du Cycle d'Uruguay correspondront aux priorités canadiennes.

Les positions les plus marquantes prises par le Canada au début du Cycle d'Uruguay

C'est probablement la question agricole qui fut l'objet des paragraphes les plus ambitieux dans la Déclaration ministérielle qui lança le Cycle d'Uruguay³⁹. Ce secteur d'activités n'avait jamais été régi par un cadre de disciplines satisfaisant et les tensions étaient vives entre les Parties contractantes⁴⁰. Plusieurs pays, les États-Unis en tête, souhaitaient ouvertement s'attaquer à des régimes de gestion de la production qui avaient pour effet de refermer des marchés, notamment au Japon et en Europe. Ces pays se montraient évidemment réticents à ce que l'on modifie leurs pratiques. Les membres du Groupe de Cairns en avaient contre les généreux encouragements à la production versés par les États-Unis et les Communautés européennes. Les pays en développement demandaient, quant à eux, une plus grande ouverture des marchés pour leurs produits. Fort heureusement, depuis la réunion ministérielle de 1982, les Parties contractantes avaient beaucoup travaillé à la mise en place d'un programme de travail qui servit de base à la rédaction de la Déclaration ministérielle de Punta del Este⁴¹.

Le Canada adhéra au départ aux positions de fond du Groupe de Cairns, à la nuance près qu'il défendait ses systèmes de gestion de l'offre mis en place au cours des années 1970. Il prendra d'ailleurs ses

38 *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Canada : Déclaration faite à la réunion des Parties contractantes à l'échelon ministériel, Punta Del Este, Uruguay (16 septembre 1986) MIN(86)/ST/10*, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/TNCMIN86/ST10.PDF>>.

39 Croome, *supra* note 19 à la p 6.

40 Golt, *supra* note 19 à la p 30; Wiener, *supra* note 29 à la p 138 et s; Croome, *supra* note 19 aux pp 110-113.

41 Croome, *supra* note 19 à la p 111; Golt, *supra* note 19 à la p 30.

distances de ce Groupe en 1993, dans le dernier droit de la négociation agricole, pour promouvoir une interprétation de l'article XI du GATT qui lui permette de défendre ses contrôles des importations en vue de protéger son système de gestion de l'offre dans le secteur laitier⁴². La principale contribution canadienne aux négociations agricoles réside sans doute dans ses propositions quant à la façon de structurer les négociations. En octobre 1987, il dépose d'abord une audacieuse proposition dans laquelle il souligne les limites de l'approche par produit. Il fait valoir que la crédibilité et le succès des négociations passe par une approche globale. Concrètement, le Canada suggère « l'utilisation d'une même mesure pour convertir tous les obstacles à l'accès, les systèmes de prix réglementés et les subventions qui faussent les échanges en un 'équivalent distorsion des échanges'(EDE) »⁴³. Bien que cette proposition n'ait pas été conservée telle quelle pour la suite des négociations, l'idée d'une approche globale perdurera. La proposition du Groupe de Cairns qui suivra une semaine plus tard ira en ce sens⁴⁴. Les définitions des concepts et les divisions des enjeux telles qu'elles sont présentées dans cette proposition dont le Canada est un des signataires marqueront durablement la façon de structurer les négociations agricoles et même la structure de l'Accord sur l'agriculture.

Un autre thème où le Canada s'est montré audacieux est celui des tarifs douaniers. Très tôt dans les négociations d'Uruguay, il a lancé l'idée que tous les pays s'engagent à « consolider totalement leurs listes tarifaires pour tous les produits »⁴⁵. Cette proposition opérait une rupture avec la pratique des sept cycles de négociation qui s'étaient tenus

depuis l'avènement du GATT⁴⁶. Bien qu'intéressante, la proposition canadienne ne sera pas tout à fait au cœur des débats relatifs aux négociations tarifaires. La question qui divisait les parties au début du Cycle d'Uruguay était plutôt celle de l'approche de négociation à adopter. Fallait-il négocier ligne tarifaire par ligne tarifaire ou, plus globalement, convenir d'un pourcentage de réduction applicable à toutes les lignes? N'empêche que la proposition canadienne donnera le ton et permettra de constater les divergences de vues entre les États-Unis, partisans de l'approche par ligne, et de nombreuses puissances commerciales de taille moyenne, favorables à une approche globale⁴⁷. À partir de 1988 et pour la suite des négociations sur ce thème, le Canada se joindra à ce qu'il fut convenu d'appeler le « Peace Group » (Groupe de la paix), composé de l'Australie, de Hong Kong, de la Hongrie, de la Corée, de la Nouvelle-Zélande, de la Suisse et du Canada.

Les propositions canadiennes sur le contenu et le libellé de ce qui allait devenir les accords de l'OMC ont aussi eu leur importance dans d'autres domaines tels que les services, les mesures non tarifaires ou les subventions. Mais c'est sur les questions institutionnelles que l'influence canadienne a été la plus importante au cours des négociations du Cycle d'Uruguay. Les apports canadiens sur le règlement des différends et sur le fonctionnement du GATT sont reconnus comme déterminants dans l'avènement de l'OMC telle qu'on la connaît aujourd'hui⁴⁸.

La contribution du Canada à « mi-parcours »

L'évolution des négociations du Cycle d'Uruguay ne prit pas tout à fait la tournure souhaitée dans maints secteurs. Le rapprochement entre les positions des parties s'effectuait plus lentement que prévu. Rapidement, il s'avéra utile de convoquer les ministres du commerce pour faciliter les tractations. Une rencontre dite de « mi-parcours » fut donc convoquée.

42 Négociations commerciales multilatérales, Communication du Canada (28 janvier 1993) MTN.TNC/W/108, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/TNC/W108.PDF>>; voir l'analyse de la position canadienne sur la question dans Terence P Stewart, dir, *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1994): The End Game (Part 1)*, vol IV : , La Haye, Kluwer Law International, 1999 aux pp 28-30.

43 Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Proposition du Canada concernant les négociations commerciales multilatérales dans le secteur agricole (20 octobre 1987) MTN.GNG/NG5/W/19, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/GNGNG05/W19.PDF>>.

44 Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Proposition du Groupe de Cairns au Groupe de négociation sur l'agriculture (26 octobre 1987) MTN.GNG/NG5/W/21, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/GNGNG05/W21.PDF>>.

45 Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Communication du Canada, MTN.GNG/NG1/W/6, MTN.GNG/NG2/W/5, MTN.GNG/NG3/W/3, 7 juillet 1987.

46 Croome, *supra* note 19 à la p 44.

47 Golt, *supra* note 19 aux pp 25, 26

48 Hart, *Fifty Years*, *supra* note 16 aux pp 190, 191; Croome, *supra* note 19 à la p 152.

En décembre 1987, la ministre canadienne du Commerce, Patricia Carney, prononça au GATT un important discours⁴⁹. Elle rappela les priorités canadiennes dans les négociations d'Uruguay et insista sur le fait que, malgré la relation commerciale bilatérale très privilégiée qu'entretiennent le Canada et les États-Unis, le GATT était la pierre d'assise de la politique commerciale canadienne. Elle profita de ce discours pour convier les parties aux négociations d'Uruguay à se réunir à Montréal dans la deuxième moitié de l'année 1988. Le 17 décembre 1987, par la voix de son directeur général, Arthur Dunkel, le GATT accepta l'offre canadienne.

L'année 1988 fut l'occasion pour le Canada d'assumer un certain leadership dans les négociations d'Uruguay. En novembre, John Weekes, alors ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès du GATT, fit une intervention remarquée⁵⁰. Il releva que l'économie mondiale était en pleine réforme, que les différends commerciaux se multipliaient et que le GATT devait se doter de processus décisionnels plus efficaces. En décembre, à l'ouverture de la réunion ministérielle de Montréal, le premier ministre Brian Mulroney adressa aux ministres du commerce un puissant plaidoyer en faveur du libre-échange⁵¹. Il rappela que la position traditionnelle canadienne, qui consiste à mettre en équilibre son implication dans le système commercial multilatéral et sa relation avec les États-Unis, allait être renforcée par l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALÉ) le 1^{er} janvier 1989. Lors du même événement, le ministre du Commerce international, John Crosbie, prononça aussi un discours dans lequel il insistait sur l'importance de mener à bien les négociations d'Uruguay⁵². Il

mit le doigt sur ce qui allait être la question la plus épineuse des négociations, l'agriculture.

La contribution canadienne aux textes des accords du Cycle d'Uruguay

Dans la période qui suivra la réunion ministérielle de Montréal, le Canada imprimera sa marque en déposant plusieurs positions de fond qui inspireront très fortement la structure et la teneur de plusieurs accords en négociation.

En juin 1989, il exprima ses vues sur la classification qu'il fallait donner aux subventions dans le cadre de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires⁵³. Cet avis se rapproche beaucoup de ce qu'on trouve aujourd'hui dans cet accord. En septembre, il déposa une position costaute sur les principes de mise en œuvre de la protection de la propriété intellectuelle en commerce international⁵⁴.

Deux documents déposés par le Canada en janvier et en mai 1990 eurent un impact certain sur la façon de rédiger l'Accord sur les obstacles techniques au commerce⁵⁵. La même année, en décembre, conjointement avec le Japon, la Suède et la Suisse, le Canada prit une position vigoureuse sur les

49 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Canada, Discours de M^{me} Patricia Carney, ministre canadien du Commerce international, Parties contractantes, 43^e session (16 décembre 1987) SR.43/ST/1, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/GG/SR/43-ST1.PDF>>.

50 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Canada, Déclaration de S.E. M. John M. Weekes, Ambassadeur, Représentant permanent, Parties contractantes, 44^e session (18 novembre 1988) SR.44/ST/5, en ligne : <https://docs.wto.org/gattdocs/r/GG/SR/44-ST5.PDF>.

51 Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Réunion à l'échelon ministériel (Montréal, Canada), Allocution du Très Honorable Brian Mulroney, C.P., M.P., premier ministre du Canada (5 décembre 1988) MTN.TNC/MIN(88)/1, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/TNCMIN88/1.PDF>>.

52 Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Réunion à l'échelon ministériel (Montréal, Canada), Allocution prononcée par John Crosbie, ministre du Commerce extérieur du Canada à la séance d'ouverture de la réunion ministérielle (5 décembre 1988) MTN.TNC/MIN(88)/2, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/TNCMIN88/2.PDF>>.

53 Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Groupe de négociation sur les subventions et les mesures compensatoires, Cadre de négociation, Communication du Canada (28 juin 1989) MTN.GNG/NG10/W/25, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/GNGNG10/W25.PDF>>.

54 Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Respect des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, Communication du Canada (5 septembre 1989) MTN.GNG/G11/W/42, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/GNGNG11/W42.PDF>>.

55 Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Les systèmes de certification dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, Communication du Canada (31 janvier 1990) MTN.GNG/NG8/W/69, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/GNGNG08/W69.PDF>>; Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Règlements techniques et normes constituant des obstacles non nécessaires au commerce, Communication du Canada (8 mai 1990) MTN.GNG/NG8/W/77, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/GNGNG08/W77.PDF>>.

questions de non-discrimination et de libéralisation dans le secteur des services financiers⁵⁶.

Après avoir été visé par la plainte des États-Unis dans l'affaire de l'Administration de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* (FIRA), le Canada eut une influence évidente sur la rédaction de l'*Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce*.

En février 1993, il apporta une solide contribution au texte de l'accord multilatéral sur les aéronefs civils⁵⁷.

Ce sont les mesures sanitaires et phytosanitaires de même que le commerce agricole qui sont les deux enjeux de fond auxquels le Canada consacra sans doute le plus d'énergie dans le cadre des négociations d'Uruguay. Un important différend avec les Communautés européennes autour du commerce de la viande de bœuf traitée aux hormones se dessinait déjà depuis 1982. Aux côtés des États-Unis, qui contestaient eux aussi la réglementation européenne empêchant le commerce de produits issus de bovins ayant reçu certaines hormones, le Canada a cherché à s'assurer que le futur *Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* soit libellé à son avantage s'il fallait s'en remettre à un groupe spécial. Quant au commerce agricole dans son ensemble, le Canada a accolé ses positions à celles du Groupe de Cairns, sauf bien sûr pour défendre son système de gestion de l'offre mis en place dans les années 1970 dans les secteurs des produits laitiers, des œufs et de la volaille⁵⁸.

56 *Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Communication du Canada, du Japon, de la Suède et de la Suisse* (3 décembre 1990) MTN.TNC/W/50, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/TNC/W50.PDF>>.

57 *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Éléments du cadre des négociations, Communication du Canada* (4 février 1993) AIR/RN/5, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/TR/AIR/RN5.PDF>>.

58 *Négociations commerciales multilatérales, Négociations d'Uruguay, Communication du Canada* (28 janvier 1993) MTN.TNC/W/108, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/UR/TNC/W108.PDF>>.

La contribution canadienne aux institutions de l'OMC

La contribution canadienne qui aura laissé les traces les plus durables sur le système commercial multilatéral est sans doute l'influence du Canada dans le cadre des négociations portant sur le fonctionnement du système GATT (FOGS). C'est dans le cadre des travaux de ce comité que le Canada a promu l'idée de transformer le GATT en une véritable organisation intergouvernementale, stable, dotée de la personnalité internationale et de statuts. L'équipe dirigée par la Canadienne Debra Steger œuvra avec l'éminent professeur américain John H. Jackson pour piloter la rédaction de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*⁵⁹. Le Canada a aussi notablement contribué à la conception de ce qu'est aujourd'hui le mode de règlement des différends, qui prévoit l'adoption des rapports des groupes spéciaux à moins d'un consensus négatif, la possibilité d'en appeler et les contre-mesures favorisant la mise en œuvre des décisions de l'Organe de règlement des différends.

La contribution de quelques Canadiens qui ont marqué l'OMC

Quelques Canadiens ont contribué de façon remarquable à la vie et à l'évolution du système commercial multilatéral. Leur apport est digne de mention dans le présent article, qui vise à faire ressortir le rôle du Canada dans l'évolution du système GATT/OMC. Le choix des noms des gens à qui nous rendons ici un trop court hommage est certainement contestable. Nous adressons à l'avance nos excuses à ceux qui auraient aussi mérité de voir leur nom figurer dans les paragraphes qui suivent.

59 La préparation de l'Accord de Marrakech, par Debra Steger et le professeur Jackson, est bien relatée dans Craig VanGrasstek, *The History and Future of the WTO*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 2013, ch 2.

En plus d'avoir été ambassadeur du Canada auprès du GATT, John Weekes a présidé un groupe de négociation pendant le Cycle de Tokyo puis le Conseil du GATT en 1989 et les Parties Contractantes en 1990. Il fut aussi président du Conseil général de l'OMC en 1998.

Une des têtes pensantes de la création de l'OMC, Debra Steger, fut la première directrice du Secrétariat de l'Organe d'appel de l'OMC. Elle implanta de multiples pratiques de gestion des instances qui perdurent encore aujourd'hui.

Sergio Marchi devint l'ambassadeur du Canada auprès de l'OMC en 1999. Il fut président du Comité des services avant de devenir président du Conseil général pour l'année 2002.

John Gero fut président du Conseil général de l'OMC en 2010.

William Crosbie n'occupa jamais de poste au GATT ni à l'OMC mais peut figurer parmi les Canadiens qui ont contribué à l'évolution du système commercial multilatéral puisqu'il entérina la proposition canadienne de créer l'OMC.

Germain Denis fut le coordonnateur en chef pour le Canada du bureau chargé des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Dans ce contexte, il fut chargé par les pays membres de diriger les négociations portant sur l'accès aux marchés. Son travail a permis de sortir de plusieurs impasses pendant les négociations d'Uruguay.

Valerie Hughes fut directrice du Secrétariat de l'Organe d'appel de 2001 à 2005. Elle fut également directrice de la Division des affaires juridiques de 2010 à 2016.

Gabrielle Marceau est conseillère à la Division des affaires juridiques de l'OMC depuis 1994. Elle a également été membre du cabinet du directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, entre septembre 2005 et janvier 2010.

Conclusion

L'apport du Canada à la vie et à l'évolution du système commercial multilatéral est sans commune mesure avec la place qu'il occupe dans les faits sur les marchés internationaux. Bien plus influent qu'une puissance commerciale moyenne, le Canada a su, depuis l'émergence du GATT jusqu'à la mise en place de l'OMC et de son réseau d'accords, insuffler sa vision de ce que doit être le multilatéralisme économique et faire valoir ses valeurs et ses intérêts en se servant des forums multilatéraux comme de porte-voix. En phase avec sa politique étrangère multilatéraliste, le Canada a élaboré sa politique commerciale avec stratégie, équilibre et transparence, de telle sorte qu'il inspire confiance à ses interlocuteurs. Cette bonne réputation canadienne dans les forums commerciaux multilatéraux permet d'espérer que le Canada jouira d'autant d'influence dans le futur que pendant la période passée que nous avons mise en lumière dans les pages qui précèdent.

ON CANADA'S PAST, PRESENT AND FUTURE
IN INTERNATIONAL LAW

REFLECTIONS RÉFLEXIONS

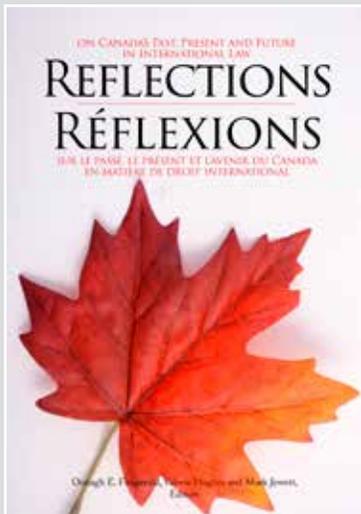
SUR LE PASSÉ, LE PRÉSENT ET L'AVENIR DU CANADA
EN MATIÈRE DE DROIT INTERNATIONAL

Oonagh E. Fitzgerald, Valerie Hughes et Mark Jewett,
éditeurs

Le 150^e anniversaire de la Confédération canadienne est pour les praticiens du droit international et les juristes spécialisés dans ce domaine au Canada une occasion unique de réfléchir sur la riche histoire de notre pays en matière de droit international et de gouvernance, de se demander où nous en sommes aujourd'hui, au sein de la communauté des nations, et de s'interroger sur la façon dont nous pouvons contribuer à façonner un avenir où l'approche canadienne, progressiste et fondée sur des règles, aura gagné en influence. Les textes de la série, dont chacun est rédigé dans la langue choisie par son auteur, offrent des points de vue éclairés sur le passé et le présent du Canada en ce qui concerne le droit international, passent en revue les défis qui se posent à lui dans ce domaine et proposent une nouvelle optique à adopter dans la quête canadienne en faveur de la primauté du droit à l'échelle mondiale.

Dans la première partie, on se penche sur l'histoire et la pratique en matière de droit international, notamment les sources du droit international, les traités autochtones, la diplomatie fondée sur les traités internationaux, la conclusion infranationale de traités, la réception du droit international en droit interne et le rôle du Parlement canadien à cet égard. Dans la deuxième partie, on examine l'influence du Canada sur le droit international, la gouvernance et l'innovation dans le cadre plus vaste de questions comme le droit économique, le droit de l'environnement et le droit de la propriété intellectuelle à l'échelle internationale. Les sujets liés au droit international économique qui sont abordés englobent le commerce et l'investissement au plan international, le règlement des différends, la conclusion infranationale de traités, la fiscalité internationale et le droit international privé. Les questions de droit international de l'environnement qui sont analysées comprennent le régime juridique international applicable aux changements climatiques, les accords internationaux sur les produits chimiques et les déchets, la gouvernance relative aux eaux transfrontalières et le droit de la mer. Au chapitre du droit international de la propriété intellectuelle (PI), les sujets traités sont entre autres la création d'une protection internationale en matière de PI et l'intégration du droit de la PI dans l'ensemble des règles du droit international commercial. Dans la troisième partie, on présente des points de vue canadiens sur les derniers développements survenus en droit international visant les droits humains et en droit international humanitaire, y compris en ce qui a trait à la mise en œuvre judiciaire des obligations afférentes, au droit international du travail, à la question du commerce et des droits humains à l'échelle mondiale, au droit international pénal, aux crimes de guerre, aux enfants-soldats et aux questions de genre.

Le livre *Reflections on Canada's Past, Present and Future in International Law/ Réflexions sur le passé, le présent et l'avenir du Canada en matière de droit international* met en lumière le rôle central que le Canada a joué jusqu'à présent dans le développement du droit international ainsi que les contributions majeures qu'il est prêt à faire à l'avenir dans ce domaine.



**Centre for International
Governance Innovation**

67 Erb Street West
Waterloo, ON, Canada N2L 6C2
www.cigionline.org

