

ORGANISATION MONDIALE

DU

Table des matières

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION.....	1
II. ÉLÉMENTS FACTUELS	4
A. LE SECTEUR LAITIER CANADIEN	4
1. Généralités.....	4
2. Composantes de la politique laitière canadienne	4
3. La Commission canadienne du lait (la "CCL").....	6
4. Offices provinciaux de commercialisation du lait	7
5. Le Plan national de commercialisation du lait	8
6. Le CCGAL et le QMM.....	9
B. LE PROGRAMME CANADIEN DES CLASSES SPÉCIALES DE LAIT	10
1. Contexte	10
2. Les classes spéciales.....	11
3. Lait intra-quota et lait hors quota	13
4. Le prix du lait livré au transformateur	13
a) Autres classes (classes 1 à 4).....	13
b) Classe 5 (classes spéciales)	13
5. Recettes d'exportation des producteurs.....	15
a) Généralités.....	15
b) Les exportations intra-quota	15
c) Exportations hors quota	16
6. Mise en commun	17
C. CONTINGENT TARIFAIRE DU CANADA APPLICABLE AU LAIT DE CONSOMMATION ET À LA CRÈME.....	19
III. ALLÉGATIONS DES PARTIES	20
A. EXPORTATION DE PRODUITS LAITIERS.....	20
1. Produits et périodes visés.....	20
2. Nature de la mesure.....	20
3. Accord sur l'agriculture.....	21
a) Article 1 e).....	21
b) Article 9:1 a) et c)	21
c) Article 3:3 et article 8.....	21
d) Article 10.....	21
4. Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("Accord SMC").....	22
a) Article premier et paragraphe d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation de l'annexe I.....	22
b) Article 3.....	22
B. IMPORTATION DE LAIT	22
1. Article II du GATT de 1994 et l'Accord sur les procédures de licences d'importation	22
C. RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES	22

IV. ARGUMENTS DES PARTIES 24

	<u>Page</u>
V. RÉSUMÉ DES COMMUNICATIONS DES TIERCES PARTIES.....	189
A. AUSTRALIE	189
1. Introduction	189
2. Exposé des arguments.....	189
a) Corrélation entre l'Accord sur l'agriculture et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires	189
b) Les classes 5 d) et e) du Programme des classes spéciales de lait constituent des subventions à l'exportation.....	

	<u>Page</u>
ii) <i>Ventes de lait au titre des classes spéciales 5 d) et e): la fourniture de lait à un prix inférieur pour la fabrication de produits laitiers destinés à être exportés.....</i>	209
iii) <i>Ventes de lait au titre des classes spéciales 5 d) et e): la fourniture de lait pour la fabrication de produits laitiers pour l'exportation par la CCL avec marge garantie pour le transformateur.....</i>	213
iv) <i>Conclusions concernant le versement en nature offert aux transformateurs/exportateurs.....</i>	214
b) <i>octroyées ("provided" dans la version anglaise) "par les pouvoirs publics ou leurs organismes".....</i>	215
i) <i>La fourniture de lait au titre des classes 5 d) et e) n'est pas financée par des fonds publics mais par les producteurs de lait soit collectivement (intra-quota) soit individuellement (hors quota).....</i>	215
ii) <i>Le degré d'intervention des pouvoirs publics requis pour qu'il y ait "octroi par les pouvoirs publics ou leurs organismes" au titre de l'article 9:1 a).....</i>	2162868 Tw ((individuelle

I. INTRODUCTION

1.1 La présente procédure a été engagée à la demande de deux parties plaignantes, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande.

1.2 Dans une communication datée du 8 octobre 1997 (WT/DS/103/1), les États-Unis ont demandé l'ouverture de consultations avec le Canada conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire d'accord), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994), à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture, à l'article 30 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) et à l'article 6 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation au sujet des subventions à l'exportation des produits laitiers accordées par le Canada et de l'administration par le Canada du contingent tarifaire applicable au lait de consommation et à la crème. Les États-Unis et le Canada ont tenu des consultations à Genève, le 19 novembre 1997, mais celles-ci n'ont pas permis de résoudre le différend.

1.3 Le 29 décembre 1997, la Nouvelle-Zélande a demandé l'ouverture de consultations avec le Canada conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord, à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture et à l'article XXII:1 du GATT de 1994 au sujet du Programme canadien des classes spéciales de lait. La Nouvelle-Zélande et le Canada ont tenu des consultations, le 28 janvier 1998, mais celles-ci n'ont pas permis de régler le différend.

1.4 Le 2 février 1998, les États-Unis (WT/DS103/4), et le 12 mars 1998, la Nouvelle-Zélande (WT/DS113/4), ont chacun de leur côté demandé l'établissement d'un groupe spécial doté du mandat type.

1.5 Dans leur demande, les États-Unis allèguent que:

- a) "Le gouvernement canadien accorde des subventions, et en particulier des subventions à l'exportation, pour les produits laitiers par le biais de ses arrangements nationaux et provinciaux en matière de fixation des prix du lait et des autres produits laitiers, sans tenir compte des engagements de réduction des subventions à l'exportation et des autres engagements qu'il a contractés dans le cadre de l'OMC. Plus précisément, le gouvernement canadien a établi et applique un système de classes spéciales de lait par lequel il maintient les prix intérieurs à un niveau élevé, favorise le remplacement des importations et octroie des subventions à l'exportation des produits laitiers expédiés vers les marchés mondiaux. Ces pratiques faussent les marchés de ces produits et ont un effet négatif sur les ventes de produits laitiers des États-Unis."
- b) "En outre, bien que le Canada se soit engagé, en vertu de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, à permettre l'accès de 64 500 tonnes (poids du produit) dans le cadre d'un contingent tarifaire applicable aux importations de lait liquide et de crème, il a refusé d'autoriser des importations commerciales entrant dans les limites du contingent. En fait, il administre ce contingent tarifaire d'une façon qui empêche l'accès au marché."
- c) "Il apparaît que ces mesures sont incompatibles avec les obligations découlant pour le Canada de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994), de l'Accord sur l'agriculture, de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Les mesures en question sont la Loi sur la Commission canadienne du lait, les accords de

la Commission canadienne du lait, l'accord général interprovincial sur un fonds commun pour les classes spéciales de lait (ainsi que les accords interprovinciaux P4, P6 et P9), le plan national de commercialisation du lait (et ses amendements), les opérations du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, le règlement sur la commercialisation des produits laitiers et l'administration du contingent tarifaire sur le lait liquide et la crème (telle qu'elle ressort de la mise en œuvre de la Liste de concessions du Canada établie dans le cadre de l'OMC)."

- d) "Ces mesures sont incompatibles avec les obligations découlant pour le Canada des articles II, X, XI et XIII du GATT de 1994, des articles 3, 4, 8, 9 et 10 de l'Accord sur l'agriculture, de l'article 3 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, et des articles premier, 2 et 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation."

1.6 Dans sa demande, la Nouvelle-Zélande allègue que:

- a) "Le gouvernement canadien accorde, à l'exportation de produits laitiers, des subventions qui sont incompatibles avec ses engagements de réduction des subventions à l'exportation et les autres engagements qu'il a contractés dans le cadre de l'OMC en vertu de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994). Le programme de subventions en question est plus connu sous le nom de programme des classes spéciales de lait. Le fondement et les détails de ce programme sont indiqués dans les documents ci-après, qui ne sont pas nécessairement les seuls textes pertinents:
- i) la Loi sur la Commission canadienne du lait;
 - ii) l'Accord général sur un fonds commun pour les classes spéciales de lait (Accord P9);
 - iii) le Plan national de commercialisation du lait;
 - iv) l'Accord sur un fonds commun pour toutes les classes de lait (Accord P6); et
 - v) l'Accord sur un fonds commun des provinces de l'Ouest pour le lait (Accord P4)."
- b) "Le programme des classes spéciales de lait mentionné ci-dessus est incompatible avec les obligations résultant pour le Canada des dispositions suivantes:
- i) Articles 3, 8, 9 et 10 de l'Accord sur l'agriculture; et
 - ii) Article X:1 du GATT de 1994."

1.7 À sa réunion du 25 mars 1998 (WT/DSB/M/44), l'Organe de règlement des différends (ORD) a accepté chacune de ces demandes d'établissement d'un groupe spécial. L'ORD est en outre convenu que les deux groupes spéciaux seraient regroupés en un seul groupe spécial conformément aux dispositions de l'article 9:1 du Mémoire d'accord dont le mandat type serait le suivant:

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par les États-Unis dans le document WT/DS103/4 et par la Nouvelle-Zélande dans le document WT/DS113/4, les questions portées devant l'ORD par les États-Unis et la Nouvelle-Zélande respectivement

dans ces documents; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords."

1.8 Le 12 août 1998, les parties au différend ont accepté que le groupe spécial soit composé des personnes suivantes:

Président: Professeur Tommy Koh

Membres: M. Guillermo Aguilar Alvarez
Professeur Ernst-Ulrich Petersmann

1.9 L'Australie et le Japon, et les États-Unis à l'égard des allégations de la Nouvelle-Zélande, ont réservé leurs droits de participer aux travaux du Groupe spécial en tant que tierces parties.

2.7 Les pouvoirs de réglementation du commerce des produits laitiers sont partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces. En vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral a compétence sur le commerce interprovincial et international, mais d'autres aspects de la production et de la vente du lait sont du ressort des provinces.

2.8 Le gouvernement fédéral verse une subvention de 3,04 dollars canadiens par hectolitre de lait de transformation destiné à répondre aux besoins du marché intérieur. En ce moment, cette subvention est progressivement éliminée, les producteurs devant récupérer la réduction de la subvention sur le marché grâce à des rajustements des prix de soutien. La subvention devrait disparaître d'ici à février 2002.

2.9 Le gouvernement fédéral maintient des droits de douane et des contingents tarifaires sur les importations de produits laitiers. Le tableau ci-après présente des données sommaires sur les taux des droits de base et les taux finals des droits consolidés pour certains produits laitiers tels qu'ils figurent dans la Liste du Canada établie dans le cadre de l'OMC.

Tableau 1 – Consolidations tarifaires pour certains produits laitiers

Produits	Droits de base	Taux final consolidé (2000)
Lait	283,8%, minimum 40,6 \$/hl	241,3%, minimum 34,5 \$/hl

3.

2.14 La CCL est financée par le gouvernement fédéral du Canada ainsi que par les producteurs et par les opérations qu'elle effectue sur le marché.⁶

2.26 En vertu de modifications apportées à la législation fédérale (la Loi sur la CCL), la CCL s'est vu attribuer les pouvoirs nécessaires pour créer les classes spéciales et pour administrer le Programme des classes spéciales de lait. Ce programme est mis en œuvre par le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL).

6. Le CCGAL et le QMM

2.27

WT/DS103/R
WT/DS113/R

spéciales de lait et les ententes de mise en commun nationale. Ces modifications ont été adoptées en juillet 1995.²⁶

2.37 Le Programme des classes spéciales de lait, qui a remplacé le système des prélèvements à la production aboli en 1995, est inclus dans une Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale. La CCL, les offices provinciaux de producteurs et les provinces qui participent au PNCL sont les signataires de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale, qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 1995.

2. Les classes spéciales

2.38 Les "classes spéciales de lait" sont les sous-classes du lait de la classe 5 du système commun de classification du lait au niveau national, en vertu duquel le prix du lait dépend de l'utilisation finale du lait par les transformateurs. Les classes 1 à 4 comprennent:

- a) Classe 1: Lait de consommation et crème destinés au marché intérieur;
- b) Classe 2: Lait de transformation destiné au marché national: crème glacée, yogourt et crème sûre;
- c) Classe 3: Lait de transformation destiné au marché intérieur: fromage;
- d) Classe 4: Lait de transformation destiné au marché intérieur: beurre, lait condensé et concentré, lait en poudre et autres produits.

2.39 Ainsi que le définit l'Entente globale sur la mise en commun de la c

- a) de la "petite marge"²⁸;
- b) de l'excédent structurel de matières sèches dégraissées²⁹ qui résulte de l'établissement du QMM à un niveau permettant de répondre à la demande en matière grasse; ou
- c) d'autres excédents intra-quota.³⁰

2.41 Le tableau 2 compare les exportations totales du Canada avec les quantités qu'il s'est engagé à exporter dans le cadre de l'OMC. Le Canada a également fourni des données sur le volume des exportations effectuées au titre des classes 5 d) et e), mais il a demandé qu'elles ne soient pas divulguées car les quantités exportées pour certains produits étaient telles qu'elles auraient permis d'identifier des producteurs. Les chiffres fournis montrent que le volume total des exportations des classes 5d) et e) est supérieur pour chacune des trois campagnes de commercialisation au niveau des engagements contractés par le Canada et ce, pour tous les produits mentionnés au tableau 2, à l'exception du lait écrémé en poudre (voir également le paragraphe 7.115).

Tableau 2

Produit	Campagne de commercialisation	Niveau d'engagement en matière de quantités exportées	Exportations totales³¹	Exportations totales effectuées au titre des classes 5 d) et e)³²
Beurre	1995/96	9 464	13 956	
	1996/97	8 271	10 987	
	1997/98	7 079	10 894	
Fromage	1995/96	12 448	13 751	
	1996/97	11 773	20 409	
	1997/98	11 099	27 397	
Lait écrémé en poudre	1995/96	54 910	35 252	
	1996/97	52 919	24 888	
	1997/98	50 927	29 886	
Autres produits laitiers	1995/96	36 990	37 573	
	1996/97	35 649	62 146	
	1997/98	34 307	71 023	

²⁸ La "petite marge" est une marge de sécurité incluse dans l'estimation annuelle des besoins du marché intérieur – elle a pour objet de faire face à toute fluctuation imprévue de la demande intérieure au cours de la campagne laitière.

²⁹ Cet excédent structurel, formé de lait écrémé en poudre, est tombé ces dernières années à quelque 17 800 tonnes de lait écrémé en poudre.

³⁰ De tels excédents peuvent apparaître en cas de déséquilibre temporaire entre l'offre et la demande, de sorte que le lait produit dans une province dépasse les besoins immédiats du marché de cette province. On pourrait également les qualifier de variations saisonnières de la demande durant l'année.

³¹ Données communiquées en réponse aux questions du Groupe spécial: Source des exportations totales: Statistique Canada.

³² Les données communiquées par le Canada en réponse aux questions du Groupe spécial portant sur les exportations effectuées au titre des classes d) et e), qui sont plus détaillées que celles reproduites au paragraphe 7.114 ci-après, ont été consignées par écrit et peuvent au besoin être consultées par l'Organe d'appel.

3. Lait intra-quota et lait hors quota

2.42 Le CCGAL établit chaque année un quota national de production (le QMM national) pour le lait de transformation (paragraphe 2.29 et 2.30). Chaque province se voit attribuer une part du QMM, laquelle est alors répartie entre les producteurs de la province par les divers offices et agences provinciaux de commercialisation du lait.

2.43 Si une province dépasse sa part du QMM, le lait en excès est désigné comme du lait "hors quota" (de plus amples détails figurent au paragraphe 2.57). Si une province ne dépasse pas sa part du QMM, toute la production de la province est désignée comme du lait "intra-quota".

2.44 Avant 1995, le pourcentage de producteurs qui dépassaient 105 pour cent³³ du quota qui leur était alloué était faible. En 1994/95, seulement 10 pour cent des producteurs se trouvaient dans cette situation, soit un pourcentage assez proche des niveaux observés depuis 1992. Un an plus tard, dans le cadre du nouveau système, 25 pour cent des producteurs dépassaient 105 pour cent de leur quota. En 1997/98, 34 pour cent des producteurs canadiens avaient dépassé 105 pour cent de leur quota.

2.45 Dans le cadre de chacune des ententes régionales de mise en commun, les besoins en lait de consommation sont calculés sur une base régionale, d'après la consommation des années antérieures. Étant donné que les approvisionnements de lait servent en priorité à combler les besoins du marché du lait de consommation, le circuit du lait de transformation permet d'atténuer les fluctuations de la demande et de l'offre de lait de consommation. Par exemple, en cas de pénurie de lait, le lait qui autrement aurait servi à des fins de transformation est écoulé sur le marché du lait de consommation pour combler les besoins.

2.46 Chaque province reçoit une part du marché total du lait intra-quota qui correspond à la somme de sa part du QMM et de sa part du marché du lait de consommation qui lui est allouée en vertu de son entente régionale de mise en commun.

4. Le prix du lait livré au transformateur

a) Autres classes (classes 1 à 4)

2.47 Les prix des classes 1 à 4 tiennent compte des recettes qu'il est prévu de tirer des ventes effectuées sur le marché intérieur. Bien qu'ils établissent séparément les prix de ces classes dans chaque province, les offices provinciaux de commercialisation sont convenus dans les ententes régionales de mise en commun qu'il n'y aurait pas de grands écarts de prix.

b) Classe 5 (classes spéciales)

2.48 Pour obtenir des produits laitiers de la classe 5, les transformateurs/exportateurs doivent demander un permis à la CCL. Le permis est présenté à l'office ou agence provincial de commercialisation concerné qui, s'il accepte la recommandation qu'il contient, fournit le lait pour l'exportation.

³³ On estime qu'une production équivalant à 105 pour cent du quota témoigne de l'intention délibérée

2.49 La CCL délivre deux types de permis de la classe 5:

a) de

5d)

refléter le niveau réel des recettes totales. Les revenus tirés de la vente de la production hors quota de lait de la classe 5 e) ne sont pas mis en commun avec ceux générés sur le marché intérieur avant d'être

2.62 Le processus de mise en commun s'effectue en quatre étapes:

ÉTAPE 1

Sont déduites du calcul de la mise en commun les ventes provenant:

- de la production hors quota;
- du Programme optionnel d'exportation.

ÉTAPE 2

Mise en commun de la production intra-quota de la classe 5: au **prix réel obtenu**.

Mise en commun des classes 1 à 4: au **prix cible: 54 \$/hl**.

Résultat: Recettes à mettre en commun par région.

RÉGIONS:	P4	P5	P6	P9
Recettes cibles @ 54 \$/hl .				
Classes 1 à 4	810 \$	2 430 \$		
Classe 5 (@ 21 \$ et 22 \$/hl)	42 \$	110 \$		
Total	852 \$	2 540 \$		3 392 \$

ÉTAPE 3

Mise en commun des recettes de la production intra-quota de la classe 5 avec toutes les classes. Résultat: **Recettes moyennes, ensemble des classes**.

Calcul du **rajustement** entre les systèmes régionaux de mise en commun.

RÉGIONS:	P4	P5	P6	P9
Mise en commun de la classe 5 avec toutes les classes				
3 392 \$/67 hl				50,63 \$/hl
Recettes:				
Recettes cibles				
Recettes totales de l'étape 2	852 \$	2 540 \$		
Recettes mises en commun (ensemble des classes)				
@ 50,63 \$/hl	861 \$	2 531 \$		
Écart (rajustement)	+ 9 \$	- 9 \$		

ÉTAPE 4

Mise en commun du P4 au niveau réel des recettes tirées de toutes les ventes de lait. Rajustement à effectuer pour le P9.

Mise en commun du P5 au niveau réel des recettes tirées de toutes les ventes de lait. Le Manitoba ajoute les recettes du P4 au P5, **pour former le P6.**

Mise en commun du P6 au niveau réel des recettes tirées de toutes les ventes de lait. Rajustement à effectuer pour le P9.

RÉGIONS:	P4	P5	P6	P9
Recettes réelles				
Classes 1 à 4 (@ 58 et 55 \$/l)	870 \$	2 475 \$		
Classe 5 (@ 21 et 22 \$/hl)	42 \$	110 \$		
Total	912 \$	2 585 \$		3 497 \$
Recettes rajustées	+ 9 \$	- 9 \$		
Total	921 \$	→	2 576 \$	
Quantité (P4)	17 hl		50 hl	
Recettes moyennes (P4)	54,18 \$/hl			
+ Manitoba (3hl @ 54,18 \$)			+162,5 \$	
Recettes totales du P6			2 738,5 \$	
Quantité (P6)			53 hl	
Recettes moyennes du P6			51,67 \$/hl	

2.63 En conséquence, chaque office provincial signataire d'une entente régionale de mise en commun reçoit:

- un prix régional moyen pour toutes ses ventes des classes 1 à 4;
- un prix national moyen pour toutes ses ventes rajustées de la classe 5 découlant de la production intra-quota; et
- un prix moyen du marché mondial pour toutes ses expéditions hors quota.

C. CONTINGENT TARIFAIRE DU CANADA APPLICABLE AU LAIT DE CONSOMMATION ET À LA CRÈME

2.64 Dans la Liste V du Canada, le contingent tarifaire du lait de consommation (lait liquide n° 0401.10.10 du SH) est de 64 500 tonnes (selon le poids du produit). Le texte ci-après figure sous "autres modalités et conditions":

"Cette quantité représente un estimé des achats annuels outre-frontière importée par les consommateurs canadiens."

2.65 Actuellement, le Canada n'impose aucun contrôle des importations transfrontières de lait de consommation conditionné pour la vente au détail (dont la valeur est limitée à 20 dollars canadiens par entrée).

2.66 Le Canada applique les droits hors contingent aux expéditions de lait de consommation acheminées dans des récipients à usage commercial ou en vrac. Ainsi qu'il est mentionné au ANADft 136.H) est de lurs canl (d'ères de

III. ALLÉGATIONS DES PARTIES

A. EXPORTATION DE PRODUITS LAITIERS

1.

3. Accord sur l'agriculture

a) Article 1 e)

3.4 La **Nouvelle-Zélande** et les **États-Unis** ont tous deux allégué que le Programme des classes spéciales de lait était une subvention à l'exportation au sens de l'article 1 e) de l'Accord sur l'agriculture.

3.5 Le **Canada** a allégué que du fait que les ventes du lait des classes spéciales 5 d) et e) à des prix différents ne constituaient pas une "subvention" en vertu de la définition qu'en donnait l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, il s'ensuivait que ces ventes ne pouvaient constituer une subvention aux fins de l'Accord sur l'agriculture. Aussi, par définition, de telles ventes net que -,D , par

4. Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("Accord SMC")

- a) Article premier et paragraphe d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation de l'annexe

lait de consommation et la crème étaient incompatibles avec les obligations du Canada dans le cadre de l'OMC. En conséquence, le Groupe spécial devrait recommander que le Canada rende ces mesures conformes aux obligations qu'il a contractées dans le cadre du GATT de 1994, à l'Accord sur l'agriculture, à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, et à l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Plus précisément, le Groupe spécial devrait recommander i) que le Canada soit retire ses subventions à l'exportation soit ramène ses exportations subventionnées de produits laitiers à un niveau correspondant à ses engagements de réduction et ii) qu'une telle mesure soit prise sans délai. À cet égard, les États-Unis ne voyaient pas pourquoi le Canada ne pourrait pas rendre conformes ses subventions à l'exportation dans les 30 jours suivant l'adoption des recommandations et décisions par l'Organe de règlement des différends. Concernant l'accès au marché, les États-Unis ont respectueusement soutenu que le Groupe spécial devrait recommander que le Canada n'applique pas son contingent tarifaire de manière à refuser d'admettre au taux contingentaire toute importation de lait de consommation effectuée dans les limites quantitatives du contingent tarifaire.

3.18 Le **Canada** a demandé au Groupe spécial de constater que i) les classes spéciales de lait du Canada ne constituaient pas une subvention à l'exportation et n'enfreignaient donc pas les obligations du Canada au titre des articles 8, 9 ou 10 de l'Accord sur l'agriculture ni en vertu de l'article 3 de l'Accord SMC; et ii) l'administration de son contingent tarifaire sur le lait de consommation et la crème était compatible avec les obligations du Canada en vertu de l'article II:1 b) du GATT de 1994 et de l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Le Canada a demandé au Groupe spécial de rejeter toutes les allégations des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande.

IV. ARGUMENTS DES PARTIES

A. EXPORTATION DE PRODUITS LAITIERS

1. Nature du Programme canadien des classes spéciales de lait

a) Récapitulation des arguments

4.1 La **Nouvelle-Zélande** a fait valoir que le gouvernement intervenait dans tous les aspects critiques du Programme canadien des classes spéciales de lait, depuis son lancement jusqu'à son administration et son fonctionnement. Les **États-Unis** ont pareillement allégué que le Programme canadien des classes spéciales de lait était un produit de l'autorité gouvernementale et qu'il fonctionnait sous les auspices des gouvernements fédéral et provinciaux. Les plaignants ont allégué que l'intervention du gouvernement dans le programme était suffisante pour constituer une mesure gouvernementale au sens de la jurisprudence établie par les groupes spéciaux du GATT et de l'OMC.

rapports entre les autorités fédérales et provinciales en matière de commercialisation du lait, le site Web de la CCL⁴⁰, indiquait: "Certaines activités de mise en marché reliées au lait de transformation sont exécutées de façon conjointe par le gouvernement fédéral et les provinces participantes". Le Rapport annuel 1996/1997 de la CCL qualifiait la Commission de "société d'État" et mentionnait le "cadre de travail" assuré par la Commission à "la participation fédérale-provinciale, élément crucial de la réussite du secteur laitier".⁴¹ Il faisait état du pouvoir qu'avait la CCL d'"acheter, entreposer,

approvisionnement et des prélèvements qui permettaient le subventionnement des exportations de produits laitiers.⁴⁷ La procédure judiciaire a commencé par ralentir en Colombie-Britannique, puis tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux à travers le Canada ont modifié le cadre législatif en vigueur après que le tribunal a conclu que l'office provincial de commercialisation en Colombie-Britannique n'était habilité qu'à réglementer le commerce intraprovincial et, par conséquent, ne pouvait ni réglementer la production ni imposer les prélèvements nécessaires au financement du système de mise en marché du lait de transformation. Suite à la décision du tribunal, la législation fédérale applicable a été modifiée pour déléguer aux provinces le pouvoir de réglementer le commerce interprovincial et les exportations, puis les provinces ont modifié leur propre cadre législatif pour tenir compte des pouvoirs administratifs que leur avait délégué le gouvernement du Canada.⁴⁸

4.8 Les États-Unis ont relevé que le Procureur général du Canada s'était joint à la procédure judiciaire afin de préserver le pouvoir de perception des prélèvements nécessaires au financement des exportations de produits laitiers et de contester les allégations des producteurs laitiers non titulaires d'un permis qui affirmaient que l'Office provincial de mise en marché et la Commission canadienne du lait exerçaient leur pouvoir *ultra vires*.⁴⁹ Dans les arguments qu'il a présentés au tribunal, le Procureur général a déclaré qu'"il était dans l'intention du Parlement que le Gouverneur en conseil délègue à d'autres l'administration d'un tel régime [administration d'un système de réglementation fondé sur des quotas] et le *Règlement fédéral* prévoyait que soient dûment délégués des pouvoirs administratifs à la Commission [la CCL], au Comité [le CCGAL] et aux offices provinciaux."⁵⁰ Un peu plus loin, dans le même document, le Procureur général a déclaré que:

"Le *Règlement fédéral* a été adopté pour que la réglementation continue de l'industrie laitière au Canada puisse bénéficier d'un encadrement législatif fédéral. Il vise essentiellement à ce que cette industrie soit réglementée grâce à la participation conjointe des autorités tant fédérales que provinciales. C'est ce que reflètent le

⁴⁷ Les États-Unis ont relevé que lorsque la Loi sur la CCL a été modifiée en 1995 pour conférer à la Commission le pouvoir de créer les classes spéciales, le Procureur général du Canada a également reçu le pouvoir de demander des injonctions dans les poursuites engagées au nom de la Commission canadienne du lait (États-Unis, pièce n° 5).

⁴⁸ Les décrets du Gouverneur en conseil modifiant la délégation des pouvoirs conférés aux provinces de l'Ontario et du Québec pour y inclure des pouvoirs administratifs en matière de commerce interprovincial et d'exportation figurent dans la pièce n° 27 communiquée par les États-Unis.

⁴⁹ Les États-Unis ont relevé qu'en février 1997, le Ministre de l'agriculture, M. Ralph Goodale, a de son côté expliqué comme suit la raison pour laquelle le gouvernement fédéral était intervenu dans le litige: "À l'instant même, certains producteurs de l'Alberta et de la Colombie-Britannique cherchent à tirer profit de la gestion des approvisionnements en vendant du lait de manière illégale. Le seul moyen de les arrêter est de les poursuivre en justice, ce qui occasionne beaucoup de frais. Nous sommes d'avis que les producteurs ne devraient pas être les seuls à payer une facture dont sont aussi responsables les gouvernements." *The Western Producer*, édition du 6 février 1997, "Ottawa may share B.C. dairy battle legal costs". (États-Unis, pièce n° 28). En particulier, l'un des règlements que l'Office de la Colombie-Britannique et la CCL cherchaient à appliquer dans le litige concernait l'imposition de prélèvements auprès des producteurs pour soutenir le système de gestion des approvisionnements et pour financer les subventions à l'exportation. Le gouvernement a remporté cette poursuite lorsque la Cour suprême de la Colombie-Britannique, dans un jugement rendu le 12 septembre 1997, a statué que les prélèvements provinciaux et fédéral non payés étaient des créances exigibles. "Oral Reasons for Judgment", le juge Wong, 12 septembre 1997, page 6.

⁵⁰ "Grandes lignes de l'argumentation du Procureur général du Canada" déposées le 24 septembre 1996 auprès de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire Office de mise en marché du lait de la Colombie-Britannique et CCL c. Luigi Aquilini, page 8 (États-Unis, pièce n° 29).

Plan national et le régime de commercialisation créés en vertu du
Règlement fédéral".⁵¹

4.9 Les États-Unis ont relevé que le Programme des classes spéciales de lait avait été mis sur pied à l'initiative conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux. Plus précisément, le Programme des classes spéciales de lait a été créé en vertu de l'Entente globale sur la mise en commun de classe spéciale (Entente P9, voir également le paragraphe 2.24).⁵² Cette entente a été conclue entre le gouvernement fédéral du Canada et les gouvernements provinciaux. En vertu d'une modification apportée à la législation fédérale, la Loi sur la Commission canadienne du lait, les pouvoirs nécessaires pour créer les classes spéciales et administrer le Programme des classes spéciales de lait ont été conférés à une société d'État, la Commission canadienne du lait.⁵³

4.10 Les États-Unis ont souligné que les pouvoirs de la Commission canadienne du lait, tels qu'ils sont définis à l'article 9 de la Loi sur la CCL (paragraphe 2.13)⁵⁴, étaient nombreux et étendus. La Loi conférait à la CCL le pouvoir: i) d'acheter des produits laitiers et d'en disposer, notamment par vente; ii) d'établir et d'exploiter un ou plusieurs systèmes de mise en commun pour la commercialisation du lait ou de la crème; iii) d'établir le prix, ou le prix minimum ou maximum, payable à elle-même ou aux producteurs de lait ou de crème; iv) de percevoir le prix payable à elle-même ou à tout producteur pour la commercialisation de toute quantité de lait ou de crème; et v) de prendre toute mesure utile à l'exercice des attributions que lui conférait la Loi. Les pouvoirs d'établir un système de mise en commun, de fixer les prix et de percevoir le prix à payer ont tous été ajoutés en 1995, au moment de la création du système des classes spéciales. En outre, il manquait visiblement dans les pouvoirs énumérés de la CCL une quelconque mention que l'exercice de ces pouvoirs était soumis à la décision des producteurs laitiers.

4.11 Les États-Unis ont en outre relevé que l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale renfermait plusieurs éléments interreliés. Premièrement, l'Entente prévoyait l'adoption tant du Protocole d'entente sur la mise en commun du lait de classe spéciale ("Protocole sur les classes spéciales") que d'un Addenda au Protocole d'entente. Le Protocole sur les classes spéciales prévoyait que les gouvernements provinciaux appliqueraient une mise en commun des recettes du lait des classes spéciales. En vertu du Protocole d'entente, la CCL devait déterminer le pourcentage de la production totale correspondant à l'utilisation de classes spéciales dans chacune des provinces. Le Protocole d'entente prévoyait également que le CCGAL établirait et harmoniserait les prix des classes spéciales. Surtout, l'article 11 du Protocole d'entente stipulait qu'une province ne pouvait adhérer à l'entente qu'à l'initiative du gouvernement provincial et non de l'office de commercialisation, ou sur décision des producteurs laitiers, individuellement ou collectivement. L'annexe B de l'Entente globale traitait de la question du retrait des surplus et confirmait le rôle joué par la CCL sur ce plan. L'annexe stipulait qu'il y aurait un plan de retrait des surplus enclenché par la CCL et elle prévoyait un plan de retrait des surplus enclenché par les transformateurs. Le paragraphe C 1) iii) de l'annexe B prévoyait que la CCL procéderait au retrait des surplus de lait en autorisant les transformateurs laitiers à acquérir du lait dans le cadre de la classe spéciale 5 e) et à le transformer en produits laitiers que la CCL achèterait en vue de les exporter. Le sous-alinéa vii) stipulait que le transformateur serait assuré d'une marge dont le montant serait négocié avec la CCL. Il n'était aucunement fait mention dans cette annexe d'un quelconque rôle joué par les producteurs laitiers dans ces décisions. Les producteurs ne

Protocole d'entente prévoyait l'établissement d'un groupe consultatif, formé d'un nombre égal de transformateurs et de producteurs laitiers, mais son rôle consistait à conseiller la CCL sur le moment auquel elle devrait déclencher son plan de retrait des surplus.

4.12 Le **Canada** ne niait pas que la CCL jouait un rôle important dans le système laitier canadien, mais elle n'était pas l'agence centrale dirigeante comme l'alléguaient les plaignants. La CCL faisait office de centre de savoir-faire technique et mettait ses connaissances à la disposition de l'industrie laitière dans son ensemble et aux décideurs du CCGAL où prédominaient les producteurs. Elle soumettait des recommandations et des données à l'examen du CCGAL pour l'aider à établir le QMM annuel. Elle calculait également un "prix de soutien"⁵⁵ dont se servaient les offices de commercialisation pour négocier et établir les niveaux des prix sur le marché intérieur. En outre, à titre de présidente du CCGAL, la CCL jouait un rôle de facilitateur. Pour des raisons pratiques, juridiques, historiques et politiques, la CCL avait nécessairement pour rôle la facilitation et l'établissement du consensus.

4.13 Le Canada a fait valoir que même si elle présidait effectivement le CCGAL, la CCL n'agissait pas comme le donnait à entendre les plaignants: comme un dirigeant autoritaire, qui indiquait à l'industrie comment elle allait exécuter la politique du gouvernement fédéral. Elle jouait le rôle d'un facilitateur et d'un conseiller technique. En définitive, la CCL mettait en œuvre les politiques et les programmes convenus au CCGAL; elle ne les imposait pas ni ne les dirigeait. Le Canada a fait valoir qu'à titre d'administrateur de certains aspects du système laitier, la CCL exerçait ses activités sous l'autorité du CCGAL, qui les soumettait régulièrement à un examen rigoureux à chacune de ses réunions. Contrairement à la CCL, le CCGAL n'était pas un organisme public. Par exemple, ce n'était pas la CCL qui décidait de déclencher son plan de retrait des surplus. C'était le Groupe consultatif sur le programme de retrait des surplus (connu sous le nom de CRS, paragraphe 2.54 et note de bas de page ci-après), un comité formé de producteurs et de transformateurs, qui en prenait la décision.⁵⁶

sur la mise en commun du lait de classe spéciale s'était maintenant quasiment substituée à toutes les dispositions du Plan national. Conformément à l'article 1 de l'annexe I de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale, toutes les décisions traitant de questions visées par cette entente exigeaient l'*unanimité*, notamment toutes les questions concernant les exportations. Étant donné la grande portée de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale, peu de questions importantes n'exigeaient pas l'unanimité. C'est pourquoi la CCL avait très peu de latitude pour prendre une décision lorsqu'il n'y avait pas consensus au CCGAL. En outre, le Canada a relevé que l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale comportait un processus formel de règlement des différends qui veillait à ce que la CCL ne dispose d'aucun droit de veto "*de facto*". Les plaignants auraient été mieux renseignés s'ils avaient pris note de l'orientation claire fournie dans l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale:

"Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL) est l'organisme de surveillance de la mise en œuvre de la présente entente."⁵⁷

4.15 Le Canada a en outre fait valoir que le processus de négociation du prix de la classe spéciale 5 d) et e) avec les exportateurs était également soumis à l'autorité et au contrôle du CCGAL. Ce qui était encore plus important, c'était que la CCL était tenue, aux termes de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale, d'agir en qualité de mandataire lors de ces négociations. L'article 2 de l'annexe II de l'Entente stipulait que la "CCL servira d'agent pour les fonctions administratives de l'exploitation du programme".

4.16 Le Canada a souligné l'importance que revêtait dans les faits la nature de la participation du gouvernement. Il a fait valoir qu'il était impossible de soutenir que la simple existence d'un cadre législatif en vertu duquel opérait une industrie faisait de celle-ci une activité "gouvernementale". Toutes les entreprises exerçaient dans une certaine mesure leurs activités au sein de cadres législatifs et réglementaires que les pouvoirs publics avaient mis en place pour protéger l'intérêt public. Si un cadre législatif suffisait à faire d'une industrie une activité gouvernementale, alors n'importe quelle industrie réglementée, notamment les banques ou les services publics, serait réputée être une activité de nature "gouvernementale". Il serait même possible de faire valoir que les sociétés privées constituées en vertu de la législation sur les sociétés étaient des entreprises "gouvernementales". Cela serait absurde. Il fallait visiblement démontrer l'existence d'une intervention gouvernementale considérablement plus importante pour pouvoir établir qu'une industrie était de nature "gouvernementale".

4.17 Le Canada a fait valoir qu'après leur établissement, les offices de producteurs ont reçu les pouvoirs dont ils avaient besoin pour gérer leurs affaires. Ces pouvoirs leur ont été conférés en vertu d'une législation d'autorisation.⁵⁸ Celle-ci établissait le cadre au sein duquel les offices de producteurs exerçaient leurs activités et elle leur permettait d'assumer certaines fonctions de la façon et au moment prescrits. Ces fonctions discrétionnaires concernaient l'établissement et l'administration des quotas, la mise en commun des recettes, les prix, la tenue de registres et l'établissement de rapports au nom des

⁵⁷ Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale (l'"Entente P9"), Partie I, article 1. (Canada, pièce n° 7).

⁵⁸ Le Canada a relevé qu'en raison du partage des responsabilités en vertu de la Constitution canadienne, il fallait promulguer une législation aux niveaux tant provincial que fédéral. Dans le cas de l'industrie laitière, au niveau provincial, les pouvoirs ont été délégués directement aux offices de commercialisation par la législation provinciale. Au niveau fédéral, les pouvoirs nécessaires ont tout d'abord été conférés à la Commission canadienne du lait qui, à son tour, en vertu d'une entente, les a délégués aux offices provinciaux de producteurs.

producteurs, l'inspection et la possibilité de conclure des ententes de coopération avec d'autres offices de producteurs et la CCL. L'aspect critique à cet égard était que les pouvoirs conférés aux offices de producteurs les autorisaient mais ne les obligeaient pas à exercer ces fonctions. La législation d'autorisation n'obligeait pas les offices de commercialisation à exercer certaines tâches ou fonctions, ainsi que pouvait le faire une législation ou un règlement impératifs. L'établissement d'offices de producteurs auxquels une législation d'autorisation avait conféré des pouvoirs avait pour objet de permettre aux producteurs de se regrouper pour gérer leurs propres affaires, le gouvernement assumant un rôle de surveillance afin de veiller à ce que ce pouvoir soit utilisé dans l'intérêt public. Il était absurde de donner à entendre que, lorsque des gouvernements avaient pris des mesures pour permettre à des citoyens ou à des industries de gérer leurs propres affaires, et qu'ils s'étaient retirés du

pour l'exportation et de donner suite à toute vente particulière. Il était également évident que le gouvernement n'exerçait aucun contrôle sur la production et les ventes liées aux exportations.

4.21 La **Nouvelle-Zélande** a relevé que le Canada n'avait pas cherché à nier que les pouvoirs de la CCL et des offices et agences provinciaux de commercialisation du lait découlaient de la législation. Le Canada avait plutôt fait valoir que le fondement législatif de ces organismes donnait une fausse représentation de la situation parce que bon nombre des pouvoirs prévus par la législation n'étaient pas exercés dans les faits (paragraphe 4.16). Mais c'était passer sous silence le fait que les pouvoirs législatifs conféraient à un organisme un statut et un caractère dont on ne pouvait ignorer l'existence, et ce, que tous ces pouvoirs soient ou non exercés dans les faits. L'organisme n'avait pas besoin d'exercer à chaque occasion tous les pouvoirs qu'il détenait, ni même en exercer aucun, pour conserver le pouvoir que lui avait conféré le gouvernement. Son autorité gouvernementale découlait autant de son pouvoir résiduaire que du pouvoir qu'il exerçait. Le fait de qualifier la législation d'"autorisation" ne prouvait donc rien. Il n'était pas question de contester le fait que les législations fédérale et provinciales en question "autorisait" le fonctionnement du Programme des classes spéciales de lait. La question consistait à déterminer si le gouvernement intervenait suffisamment dans ce programme pour qu'il réponde à la définition applicable d'une subvention à l'exportation. À cet égard, la législation d'autorisation était un premier pas important. Elle "autorisait" l'établissement du marché du lait en deux marchés distincts. Elle "autorisait" que les producteurs soient obligés d'expédier leur lait vers l'un ou l'autre de ces marchés, et elle "autorisait" la livraison de lait à bas prix aux exportateurs, c'est-à-dire la subvention qui était en cause.

4.22 La Nouvelle-Zélande a estimé qu'il était possible de démontrer les points précédents du fait que la CCL avait le pouvoir de résoudre les différends au sein du Comité canadien de gestion des

Le Canada alléguait que ce permis avait pour objet de "recommander simplement" (paragraphe 4.20). Mais il s'agissait simplement d'une déclaration au sujet des liens entre la CCL et les offices provinciaux de commercialisation, qui témoignait des pouvoirs conférés en vertu de la Constitution en matière de fixation des prix du lait dans un système fédéral. L'exportateur n'avait aucun mot à dire. Le seul moyen d'obtenir du lait des classes

dans le préambule du Plan que "la participation des autorités fédérales et provinciales est requise pour assurer l'adoption et la mise en œuvre de ce Plan".⁶³

4.27 La Nouvelle-Zélande a relevé que même s'il n'avait pas nié que la CCL était une société d'État et le représentant du gouvernement du Canada, le Canada avait fait valoir que son rôle au sein du CCGAL, qu'elle présidait, n'était pas celui d'une autorité gouvernementale. Le Canada a dit que la CCL jouait le rôle "d'un facilitateur et d'un conseiller technique", et que la CCL "met en œuvre les politiques et programmes convenus au CCGAL; elle ne les impose pas". C'était ignorer les pouvoirs

dans le cas tant des détenteurs de quotas que des producteurs exerçant leurs activités à l'extérieur du système. Concernant l'agence du gouvernement fédéral – la CCL – elle disposait d'un pouvoir

une entente conclue entre les provinces et la CCL, une société d'État canadienne. Le paragraphe 11 a) de l'annexe I du Protocole d'entente disposait que "[u]ne province qui souhaite adhérer à la présente entente, doit demander au *représentant de son gouvernement* d'envoyer une note d'intention à la CCL (pas d'italique dans l'original). Le Protocole d'entente ne stipulait pas que les provinces adhéreraient à

4.38 Concernant l'affirmation des États-Unis selon laquelle le Canada n'avait pas mentionné le texte spécifique qui établissait une relation mandant-mandataire dans le cas du rôle joué par la CCL

réglementaire. Le Groupe spécial a donc constaté que le système d'achat et le système de retrait établis pour les pommes en vertu du Règlement

4.48 La Nouvelle-Zélande a allégué qu'il ressortait aisément que le gouvernement était au cœur du Programme des classes spéciales de lait quand on se demandait si le programme pouvait continuer de fonctionner si le gouvernement s'en retirait. Il n'y aurait plus de fondement législatif au programme. Il n'y aurait plus de PNCL, il n'y aurait plus d'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale. En l'absence d'autorité gouvernementale, il n'y aurait plus de mécanisme d'établissement des prix ou de conformité obligatoire à moins que les membres du "club des producteurs" ne concluent une entente à cet effet. Rien ne pourrait empêcher les producteurs n'appartenant pas au "club" de commercialiser le lait sur le marché intérieur. Il n'y aurait pas d'organisme gouvernemental ni de CCL pour présider le CCGAL et résoudre les différends lorsqu'il n'y aurait pas unanimité, et les offices provinciaux de commercialisation n'exerceraient pas de pouvoirs gouvernementaux qui leur auraient été délégués. En outre, dans la mesure où il fallait qu'une quelconque agence administre le système des permis en vertu duquel il était possible d'obtenir du lait des "classes spéciales", il faudrait que les producteurs membres établissent eux-mêmes un organisme privé. La Nouvelle-Zélande a fait valoir que le Programme des classes spéciales de lait ne fonctionnerait tout simplement pas si on laissait les producteurs du secteur privé s'entendre sur tous ses aspects. En fait, si les producteurs privés cherchaient à s'entendre sur l'établissement des prix, il faudrait s'interroger sur la conformité de cette pratique avec la législation sur la concurrence. Ce n'était pas le cas avec le système canadien de gestion des approvisionnements en raison même de l'intervention du gouvernement dans le programme. C'est pourquoi l'intervention du gouvernement était au cœur du fonctionnement de tous les aspects du Programme des classes spéciales de lait. L'argument du Canada selon lequel c'étaient les producteurs privés qui faisaient fonctionner le programme alors que le gouvernement n'exerçait qu'une fonction de surveillance n'était tout simplement pas plausible.

4.49 La Nouvelle-Zélande a rappelé que le Canada n'avait pas soutenu que le rôle du gouvernement avait réellement changé après la création des classes spéciales de lait. À aucun moment le Canada n'avait cherché à indiquer que les classes spéciales de lait avaient eu pour effet de réduire l'intervention des gouvernements fédéral et provinciaux dans le système de commercialisation du lait. Le tableau qu'en avait brossé le Canada démontrait plutôt la continuité du rôle joué par le gouvernement au sein du système de gestion des approvisionnements de lait. Pour le Canada, c'était un système de commercialisation du lait qui continuait d'être dirigé et dominé par les producteurs (paragraphe 4.62). La Nouvelle-Zélande a fait valoir que, si c'était le cas, l'intervention du gouvernement n'aurait pas été suffisante, à en juger par l'évaluation faite par le Canada de l'ancien système de prélèvements à la production, pour satisfaire au critère d'une mesure gouvernementale et constituer une subvention à l'exportation. Il se serait simplement agi d'un système en vertu duquel les producteurs décidaient dans leurs organisations membres – les offices de commercialisation du lait et le CCGAL – de s'imposer un prélèvement pour soutenir les exportations, et le rôle du gouvernement aurait simplement consisté à être le mandataire désigné des producteurs pour les aider à mettre en œuvre le système. Par suite de la position qu'il avait adoptée, le Canada avait lui-même admis que son ancien système de prélèvements à la production aurait constitué une subvention aux termes de l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture.⁷⁹ La Nouvelle-Zélande était d'avis que par cet aveu, le Canada nuisait à sa description du rôle joué par le gouvernement dans le Programme des classes spéciales de lait.

4.50 La Nouvelle-Zélande a relevé que le Canada ne jouait qu'un rôle de surveillance et que les gouvernements provinciaux et fédéral établissaient simplement le cadre des activités des offices de commercialisation dirigées par les producteurs; au CCGAL, le rôle du gouvernement consistait à s'assurer que le système était conforme à l'intérêt public général (paragraphe 4.16). Le Canada a cherché à ramener le rôle joué par le gouvernement dans le fonctionnement du Programme des classes

⁷⁹ Deuxième communication écrite du Canada, annexe B, pages 9-11.

spéciales de lait, et plus généralement dans la gestion des approvisionnements de lait, à celui qu'il jouait dans la société en général – agir dans l'intérêt public. Cependant, le gouvernement était beaucoup plus intervenu dans le Programme des classes spéciales de lait qu'il ne le faisait en assumant sa fonction générale de surveillance de la défense de l'intérêt public. Le système ne pouvait fonctionner sans la participation active du gouvernement dans l'administration et le fonctionnement du programme, notamment son pouvoir résiduaire d'application de la législation. Au lieu de décrire la nature des interventions du gouvernement, le Canada avait fait le contraire et avait cherché à effacer complètement le rôle joué par le gouvernement dans le Programme des classes spéciales de lait.

4.51 La Nouvelle-Zélande a fait valoir que dans le cas de mesures non obligatoires, le facteur déterminant pour décider si l'on pouvait imputer un certain comportement à une mesure gouvernementale avait consisté à vérifier s'il existait des incitations ou des désincitations suffisantes pour que les mesures prennent effet.⁸⁰ Plus récemment un Groupe spécial de l'OMC avait relevé que "le fait qu'une action est décidée par des parties privées n'exclut par la possibilité qu'elle soit considérée comme gouvernementale si le gouvernement y intervient suffisamment".⁸¹ Le Groupe spécial avait poursuivi en relevant qu'il était difficile de poser des règles définitives, et qu'il fallait analyser chaque cas individuellement.

4.52 La Nouvelle-Zélande a soutenu que n'importe lequel de ces critères démontrait que le fonctionnement du Programme des classes spéciales de lait était une activité gouvernementale. Le programme était le produit d'une entente intervenue entre des organismes des gouvernements fédéral et provinciaux qui avaient été créés par la législation. Ces organismes administraient un système de gestion des approvisionnements qui ne pouvait fonctionner que grâce à l'interaction des pouvoirs fédéral et provincial. Le litige *Bari* démontrait qu'une province ne pouvait à elle seule établir un système de quotas touchant le commerce interprovincial et les exportations. Pour que le système puisse fonctionner, il fallait une action concertée des gouvernements fédéral et provinciaux.

4.53 Le Programme des classes spéciales de lait, qui était un aspect du système canadien de gestion des approvisionnements, était obligatoire: essentiellement, il n'était possible d'écouler du lait sur les marchés d'exportation qu'en passant par les classes spéciales de lait. Les producteurs ne pouvaient pas vendre du lait sur les marchés d'exportation sans recourir à un programme imposé par le gouvernement. La subvention qui était versée aux exportateurs en vertu du Programme des classes spéciales de lait leur était accordée grâce à la collaboration de la CCL et des offices provinciaux de commercialisation du lait. Les exportateurs devaient obtenir un permis de la CCL et s'adresser à l'office provincial de commercialisation pour obtenir du lait. Le programme était donc imposé par le gouvernement, maintenu grâce aux activités d'organismes gouvernementaux et appliqué en vertu d'une autorité gouvernementale.

4.54 Les **États-Unis** sont également convenus que les transformateurs de produits laitiers n'auraient pu obtenir du lait pour l'exportation aux prix indiqués en l'absence du régime laitier établi par les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada et administré et exécuté par ces gouvernements. Le rôle omniprésent joué par le gouvernement dans le Programme des classes spéciales de lait était même entale.

mesure privée. Par exemple, la plupart des mesures antidumping seraient par définition des "mesures privées" et l'Accord antidumping de l'OMC serait caduc.

4.55 Les États-Unis ont fait valoir qu'il suffisait d'examiner les propres déclarations des offices de commercialisation au sujet de l'origine de leurs pouvoirs pour enterrer l'allégation du Canada selon laquelle les offices recevaient leurs pouvoirs des producteurs laitiers. Par exemple, le Décret codifié sur l'Office de mise en marché du lait de la Colombie-Britannique (British Columbia Milk Marketing Board's Consolidated Order) du 1^{er} août 1997 décrivait tant l'objet que le fondement des pouvoirs de l'Office. L'objectif explicite du Décret mettait en évidence les pouvoirs délégués par les gouvernements provincial et fédéral qui permettaient à l'Office d'exercer ses activités.⁸² Un règlement établi en juin 1995 par l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario avait aussi un effet similaire dans le cas des pouvoirs que lui avait délégués le gouvernement fédéral pour contrôler la mise en marché du lait produit en Ontario.⁸³

4.56 Les États-Unis ont soutenu que tant la façon dont avaient été créées les classes spéciales que les mesures prises par les gouvernements provinciaux et fédéral après le litige *Bari II* réfutaient les allégations du Canada selon lesquelles le Programme des classes spéciales de lait représentait une entente entre des parties privées qui s'inscrivait simplement dans un cadre législatif et réglementaire global créé par le gouvernement.⁸⁴ En fait, si le Programme des classes spéciales de lait constituait simplement une entente entre les divers offices provinciaux de commercialisation que dominaient les producteurs, les États-Unis se demandaient: i) pourquoi était-il nécessaire que le gouvernement intervienne; ii) pourquoi l'Entente globale énonçait-elle qu'elle ne s'appliquait qu'aux provinces dont les gouvernements avaient approuvé l'Entente⁸⁵; iii) pourquoi fallait-il que le Parlement canadien modifie la Loi sur la CCL pour conférer à la Commission des pouvoirs spécifiques visant la mise en place des classes spéciales; et iv) pourquoi de tels pouvoirs ne pouvaient tout simplement pas être Board's dans 12.75 TD -0.127.1069 Tw (nts av76ent iii) po167344 Tc 094Tj 152.pouvointente el,.5t02.75 T

achats directs de pommes par les autorités des États membres et des retraits effectués par les groupements de producteurs". Le groupe spécial a constaté que le système d'achat et le système de retrait établis pour les pommes en vertu du Règlement de la Communauté pouvaient être considérés comme des mesures gouvernementales aux fins de l'article XI:2 c) i).⁹² Le Groupe spécial *Pellicules photographiques* a formulé une règle, à savoir que:

" ... le fait qu'une action est décidée par des parties privées n'exclut pas la possibilité qu'elle soit considérée comme gouvernementale si le gouvernement y intervient suffisamment. Cela dit, il est difficile de poser à cet égard des règles clairement délimitées. Aussi cette possibilité devrait-elle être examinée cas par cas."⁹³

4.59 Les États-Unis ont relevé que le Groupe spécial *Pellicules photographiques* a également examiné les normes d'autoréglementation de 1984 du Conseil pour la promotion de pratiques commerciales loyales. Alors que le Japon a fait valoir que ce Conseil était une simple entité privée, le Groupe spécial avait relevé les liens étroits qui existaient entre le Conseil et le gouvernement japonais - "le Conseil pour la promotion de pratiques commerciales loyales devait faire appel à la JFTC pour l'établissement de ces normes" - et avait ormes"

Les offices provinciaux de commercialisation qui étaient dirigés et contrôlés par les producteurs ne pouvaient d'aucune façon être assimilés au pouvoir exécutif d'un quelconque gouvernement, simplement parce qu'ils exerçaient certaines activités en vertu d'une législation d'autorisation et qu'ils étaient assujettis à la surveillance du gouvernement. Le Canada a jugé aussi dénué de fondement la description des offices de producteurs faite par la Nouvelle-Zélande qui les avait qualifiés d'"organismes gouvernementaux". Un "organisme" gouvernemental (portant dans le langage juridique du Canada, et de la Nouvelle-Zélande, le nom d'"organisme d'État") avait pour caractéristique distinctive d'être un "organisme qui dans l'exercice de ses pouvoirs était sans cesse soumis au contrôle de l'État".⁹⁷ Dans le secteur laitier canadien, les offices de producteurs jouissaient d'un degré d'autonomie, d'une responsabilité publique et d'un pouvoir discrétionnaire beaucoup plus grands que les "organismes gouvernementaux". C'est pourquoi, bien loin d'être des organismes gouvernementaux, les offices de producteurs jouaient le rôle de mandataires privés représentant les producteurs laitiers. Les offices étaient les mandataires de l'ensemble des producteurs. Les producteurs pouvaient mettre fin aux activités de l'organisme à n'importe quel moment. Cependant, comme dans le cas du rôle de mandataire collectif assumé par les syndicats, les décisions de révocation étaient prises de façon collective et non individuelle. Le Canada a fait valoir que les activités exercées par les offices dirigés par les producteurs (les organismes privés en question) étaient

Le cas *Japon – Semi-conducteurs*¹⁰⁰ traitait d'une situation où le gouvernement japonais avait de son propre gré lancé une politique, puis cherché à l'imposer à l'industrie. Ainsi que l'avait dit le Groupe spécial *Japon – Pellicules photographiques* cette politique "permettait d'exercer les plus fortes pressions possibles sur les entreprises privées".¹⁰¹ Il s'agissait donc d'un cas évident où le gouvernement imposait des directives descendantes, par l'intermédiaire du secteur privé. Comparativement, il était clair que dans le cas présent les gouvernements n'imposaient aucune politique. En particulier, le gouvernement n'imposait aucune politique que ce soit sur les méthodes d'exportation ou sur les niveaux des exportations. C'était aux producteurs et aux offices de producteurs de se prononcer à ce sujet. L'intervention du gouvernement s'était limitée à la surveillance. Les plaignants avaient mentionné le cas *CEE – Pommes de table* (paragraphe 4.43 et 4.58) en donnant à entendre que les faits soulevés dans cette affaire s'appliquaient à la présente question. Comme dans le cas

WT/DS103/R
WT/DS113/R
Page

d) Rôle des producteurs

4.72 La **Nouvelle-Zélande** a relevé que les arguments du Canada portaient presque exclusivement sur le rôle joué par les producteurs au sein du système afin de détourner l'attention du Groupe spécial

États-Unis ont fait valoir que puisque les prix des classes spéciales étaient fixés à des niveaux avoisinant les prix du marché mondial, il semblait y avoir comparativement peu de différence entre le traitement économique de la production hors quota en vertu du système des prélèvements et le système de la classe spéciale 5 e) en vigueur, qui s'appliquait à la production hors quota. L'affirmation du Canada selon laquelle le passage au système des classes spéciales de lait annonçait une nouvelle ère d'indépendance du producteur était, de l'avis des États-Unis, sans fondement.

4.76 Les États-Unis ont souligné que les producteurs ne pouvaient seuls assurer la coordination des prix et de la production au niveau national, laquelle était essentielle au fonctionnement du Programme des classes spéciales de lait. Selon eux, le Canada avait amplifié le fondement juridique du rôle joué par les producteurs dans le système et en particulier leur rôle dans le processus de prise de décisions. Les États-Unis ont allégué que le Canada passait sous silence deux facteurs importants. Il était permis aux producteurs de jouer un rôle parce que: i) des pouvoirs gouvernementaux avaient été délégués aux offices de commercialisation des producteurs; et ii) les gouvernements provinciaux avaient désigné des producteurs comme représentants au CCGAL. Dans les deux cas, la participation des producteurs était laissée à la discrétion des gouvernements concernés.

4.77 Les États-Unis ont fait valoir que l'omission de plusieurs faits cruciaux faussait la description faite par le Canada de l'étendue des pouvoirs conférés par la législation aux offices de commercialisation du lait à titre de représentants *désignés* des provinces au CCGAL. Le Canada soutenait que la plupart des représentants qui avaient droit de vote au Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait provenaient des offices de commercialisation des producteurs, mais le Canada omettait d'accorder un quelconque poids au fait le plus crucial. Le représentant de chaque province qui avait droit de vote était choisi par le gouvernement provincial, par la commission du gouvernement provincial chargée de la surveillance de l'industrie, et par l'office provincial de commercialisation.¹⁰⁵ Ainsi, n'importe quel *producteur* représentant une province au CCGAL le faisait en vertu de la décision de trois entités distinctes, dont deux étaient des entités purement gouvernementales. Par conséquent, n'importe quel représentant des producteurs qui avait été désigné pour siéger au CCGAL le faisait à la discrétion des gouvernements provinciaux. Même lorsque les producteurs n'étaient pas désignés comme représentants, le fait qu'ils siégeaient au CCGAL, un comité directeur, ne changeait rien non plus au fait que le CCGAL lui-même avait été créé en vertu d'une entente fédérale-provinciale. Le Canada, qui soutenait que le CCGAL était dirigé par les producteurs laitiers et qu'il décidait de la politique laitière, ne réussissait pas non plus à expliquer pourquoi le Procureur général du Canada dans l'affaire *Bari* décrivait le CCGAL comme "un organisme fédéral", un employé du gouvernement fédéral ...

"En s'acquittant de ses fonctions en vertu du *Règlement fédéral*, le Comité agit comme un organisme fédéral, un employé du gouvernement fédéral préoccupé uniquement par des questions relatives au quota fédéral.

L'exercice du fédéralisme coopératif, que de nombreuses décisions judiciaires avaient jugé comme le seul moyen pratique et efficace de réglementer au Canada la commercialisation des produits agricoles en raison du partage des compétences, est au cœur de la reconnaissance accordée par le Gouverneur en conseil à ce comité. Le Comité comprend, entre autres, des représentants *nommés* par les signataires provinciaux qui sont des organismes *établis en vertu de la législation provinciale pour exercer des pouvoirs qui leur sont*

¹⁰⁵ Deuxième communication écrite du Canada, annexe B, note de bas de page n° 4.

conférés par la législation en matière de commercialisation des produits laitiers dans le commerce intraprovincial " (pas d'italique dans l'original)¹⁰⁶

4.78 Les États-Unis ont fait valoir que même si dans sa description des offices provinciaux de

la CCL. Les producteurs laitiers ne pouvaient pas non plus décider si leur lait serait vendu au titre de l'une ou l'autre des classes spéciales. Ils ne pouvaient pas décider de ne pas participer au système de mise en commun du lait de la classe spéciale.

4.81 Concernant les prix, les États-Unis ont souligné que le producteur laitier n'avait rien à dire au sujet de l'établissement du prix du lait entrant dans la production hors quota. Le Canada a déclaré que le prix de toute la production hors quota se fondait sur la moyenne mobile sur trois mois du prix de la classe spéciale 5 e). Le prix de la classe spéciale 5 e) représentait environ 50 pour cent du prix obtenu pour les mêmes composants du lait sur le marché intérieur du Canada. Le producteur laitier n'avait absolument aucune possibilité de vendre le lait hors quota aux prix du marché intérieur. Le Programme des classes spéciales de lait lui fermait cette possibilité. Le Canada a affirmé que la CCL, une société d'État, ne négociait que le prix de la classe spéciale 5 e) pour les producteurs et leurs offices, mais le Canada avait admis que le prix était rarement, voire jamais, refusé par les uns ou par les autres. Pourtant, par exemple, le Décret codifié sur la commercialisation du lait de la Colombie-Britannique disposait à la Partie VIII, paragraphe 31, que "[l']Office déterminera le prix minimal à payer au producteur pour le lait hors quota en se fondant sur le prix mondial calculé et établi par la Commission".¹⁰⁸ Il convenait de noter que ce règlement ne mentionnait pas que l'Office *pouvait* fonder le prix à payer au producteur sur le prix publié par la Commission, mais qu'il *fondera* le prix sur le prix publié par la CCL. De même, le bulletin des Producteurs de lait du Manitoba publiait chaque mois le prix de la classe spéciale établi par la CCL pour la production hors quota et indiquait qu'il s'agissait du prix qui figurerait dans les états mensuels de mise en commun des producteurs.¹⁰⁹ Là encore, il ne faisait pas grand doute que dans les faits le prix calculé par la CCL était le seul prix disponible pour le lait hors quota.¹¹⁰ Les États-Unis ont fait valoir qu'il serait donc plus exact de dire que la CCL négociait un prix du lait pour l'exportateur de produits laitiers plutôt que pour le producteur laitier. C'était en effet le transformateur laitier qui avait l'occasion de réaliser une vente à l'exportation qui s'adressait à la CCL en proposant le prix qu'il pouvait obtenir sur le marché international pour l'exportation d'un produit laitier tel que le beurre ou le fromage. La CCL négociait ensuite avec le transformateur/exportateur une "marge garantie" qui permettait au transformateur de réaliser un bénéfice ainsi que de couvrir ses coûts.¹¹¹ Cette marge était alors déduite du prix auquel le transformateur vendait le beurre, le fromage ou certains produits laitiers sur les marchés mondiaux. Le prix de vente international du produit laitier exporté, diminué de la "marge garantie" du transformateur, représentait le montant payé au producteur laitier pour son lait.

¹⁰⁸ Le Décret définissait ailleurs la "Commission" comme étant la Commission canadienne du lait. Partie I, paragraphe 3 du Décret (États-Unis, pièce n°108

WT/DS103/R
WT/DS113/R

efficacement ses propres affaires, de façon à procurer aux producteurs des recettes équitables tout en assurant l'équilibre entre les intérêts des transformateurs et ceux des consommateurs. Le système de gestion des approvisionnements visait à prendre les mesures nécessaires pour apparier du mieux la quantité de lait à commercialiser sur le marché intérieur avec la demande intérieure du Canada. Conjugué à des mesures à la frontière visant à contrôler les importations destinées au marché intérieur, ce système a permis de maintenir les prix du lait sur le marché intérieur à des niveaux plus élevés qui n'auraient pu être atteints en l'absence de telles mesures. C'était pour offrir aux producteurs laitiers du Canada les moyens d'administrer un tel système que les gouvernements au Canada avaient mis en place le cadre législatif et réglementaire permettant à ce régime autogéré de fonctionner. Les gouvernements provinciaux ont adopté la législation d'autorisation prévoyant l'établissement d'offices de commercialisation dirigés par les producteurs.

4.87 Il s'ensuivait que le système canadien de commercialisation du lait reposait sur les producteurs eux-mêmes. Le Canada a relevé que les États-Unis concédaient que les offices dirigés par les producteurs étaient des "entités privées", "parties privées" et "organisations de producteurs laitiers".¹¹² Ils étaient organisés dans tout le Canada, d'abord à l'échelle locale, notamment dans le

disposent pas d'un droit de vote. C'était les représentants des offices de producteurs qui avaient le droit de voter et qui par conséquent participaient directement aux décisions du CCGAL. En conséquence, dans sept des neuf provinces, représentant 92 pour cent des producteurs laitiers canadiens, le représentant désigné était un producteur laitier élu à l'office des producteurs par ses collègues producteurs laitiers.¹¹⁸ Le Canada a relevé qu'un examen rapide des pages de signature de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale montrait qu'elles étaient signées par les offices de producteurs en plus des représentants gouvernementaux. Néanmoins, le Canada ne faisait pas valoir que les producteurs ou l'industrie étaient les *seuls* à agir. L'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale, tout comme le PNCP et le CCGAL, représentait une entente de coopération à laquelle participaient toutes les parties intéressées, les producteurs par l'entremise des offices de producteurs et les représentants gouvernementaux en leur capacité de défenseurs de l'intérêt public.¹¹⁹

4.89 Le Canada a soutenu qu'il suffisait de connaître un tant soit peu la vie politique canadienne pour savoir qu'une institution du gouvernement fédéral ne pouvait jamais dicter leur comportement à des représentants provinciaux lorsque la compétence et les intérêts d'une province étaient en jeu. De fait, dans le cas présent, les principaux porte-parole provinciaux étaient les représentants de l'industrie, non des gouvernements, ce qui rendait encore moins plausible le tableau brossé par les plaignants des mesures unilatérales prises par le gouvernement fédéral. De par sa véritable nature, le CCGAL, qui était fondé sur la collaboration et le consensus, représentait l'essence du système laitier canadien dans son ensemble. Même si les transformateurs ne disposaient pas d'un droit de vote dans les ententes officielles concernant le CCGAL, ils jouaient un rôle prépondérant à la table du CCGAL. La raison en était que, dans les faits, tous les efforts étaient faits pour parvenir à un consensus susceptible d'emporter l'adhésion de tous les représentants provinciaux des producteurs ainsi que des autres intervenants de l'industrie.

4.90 Le Canada a relevé qu'au lieu de s'intéresser au CCGAL, les plaignants avaient préféré insister sur la CCL, une société d'État fédérale, laissant entendre qu'elle contrôlait véritablement le système laitier canadien. Leur approche était compréhensible étant donné le rôle effectivement assumé par le CCGAL, c'est-à-dire que les producteurs y détenaient le contrôle de concert avec d'autres parties concernées, et les difficultés que cela posait aux plaignants. Le Canada a fait valoir que le PNCP avait prévu que la CCL pouvait prendre des décisions lorsqu'il n'y avait pas consensus à la table du CCGAL, mais que les dispositions de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale supprimaient ce pouvoir de dérogation pour toutes les questions visées par cette entente (paragraphe 2.33). Étant donné que les questions visées par l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale étaient très vastes, ces dispositions avaient laissé très peu de place à la disposition dérogatoire originale du PNCL. Cette réalité sapait essentiellement les efforts fournis par les plaignants pour soutenir que c'était la CCL qui contrôlait le système laitier canadien et non le CCGAL.

facteurs, notamment les conditions météorologiques, la qualité des aliments, et l'état de santé biologique du troupeau laitier, influeraient sur la quantité de lait qui serait produite à un moment donné. Ainsi, même si le producteur faisait de son mieux pour limiter sa production au niveau du quota qui lui avait été alloué, il relevait davantage de l'art que de la science d'y parvenir. Il n'était pas possible de réguler la production avec précision. En outre, le producteur était incité à chercher à produire une quantité correspondant à la totalité de son quota. C'était parce qu'ainsi il avait le plus de chances de recouvrer la plus grande partie possible de ses coûts de production, puisque la production intra-quota lui permettait d'avoir droit aux prix plus élevés du marché intérieur, ou, à tout le moins, à un prix pondéré qui comprenait principalement les prix plus élevés du marché intérieur.

4.99 Les États-Unis ont fait valoir que plusieurs autorités avaient témoigné au sujet des difficultés éprouvées par les producteurs à atteindre le niveau précis du quota. Le Directeur des affaires gouvernementales des producteurs laitiers du Canada a prononcé la déclaration suivante au sujet de l'incertitude de la production hors quota:

"En 1997, les Producteurs laitiers de l'Ontario ont réalisé un sondage pour déterminer dans quelle mesure les producteurs étaient intéressés à fournir du lait pour le Programme optionnel d'exportation. Vous êtes probablement conscients que cet approvisionnement de lait est différent car il consiste à ouvrir délibérément le lait hors quota aux marchés mondiaux – et je ne voudrais pas non plus que mes propos soient repris en public – les producteurs produisent ou atteignent leur quota, et c'est ainsi que se comporte dans le fond un producteur, et le

possibl58T432dible d1smn (po produisent ou atteigne4n. 3. -0.1977 Tc 0.7890t faiso72u3e opti2007 T

produise 6 pour cent de plus que son contingent. À ce moment-là, ce lait est retiré par la CCL au prix international."¹²³

4.101 Les États-Unis ont fait valoir que puisque le niveau de production des producteurs laitiers dépendait tellement de facteurs indépendants de la volonté des producteurs, l'affirmation du Canada selon laquelle une augmentation de la production hors quota une année donnée signifiait que les producteurs étaient disposés à vendre leur production aux prix mondiaux n'était tout simplement pas plausible. Le fait que les producteurs étaient disposés à vendre du lait dans le cadre du POE¹²⁴ aurait plutôt été une bien meilleure indication de leur intérêt à vendre au prix à l'exportation du lait de la classe spéciale

4.103 Les États-Unis ont également signalé que M. Phillips avait indiqué que seulement 0,5 pour cent des producteurs de l'Ontario s'étaient montrés intéressés à participer au POE qui, comme les classes spéciales, visait la vente de lait pour l'exportation à des prix avoisinant les prix du marché mondial.¹²⁹

4.104 Les États-Unis ont souligné que l'argument du Canada selon lequel une augmentation de la production hors quota depuis la mise en place des classes spéciales de lait démontrait que les producteurs laitiers décidaient délibérément d'exporter du lait aux prix du marché mondial était erroné. Premièrement, la production hors quota avait en fait baissé au cours de la première campagne complète, 1996/97, ayant suivi la mise en place du Programme des classes spéciales de lait. Le rapport annuel des Producteurs laitiers du Canada montrait que la production hors quota avait effectivement baissé entre 1995/96 et 1996/97, tant en volume réel qu'en proportion de la production totale.¹³⁰ En outre, la hausse présumée de la production hors quota entre 1996/97 et 1997/98 semblait en grande partie attribuable à la décision de réduire le quota de mise en marché (QMM) pour 1997/98. Les États-Unis ont relevé que les renseignements figurant dans la pièce n° 16 du Canada montraient que le QMM avait été amputé d'un million d'hectolitres entre 1996/97 et 1997/98. Lorsqu'une réduction aussi importante du QMM se produisait, elle n'avait d'autre effet que d'entraîner une augmentation de la production hors quota, car il était difficile, voire impossible, que les producteurs laitiers réduisent leur production de manière aussi précipitée. Une réduction d'un million d'hectolitres du QMM représentait près de la moitié de la production hors quota totale en 1996/97, qui selon le PLC se situait à 2,21 millions d'hectolitres.

4.105 Les États-Unis ont fait valoir qu'il y avait la question de définir en quoi consistait véritablement la production hors quota. Diverses dispositions "dérogatoires" autorisées par plusieurs provinces permettaient de déroger à la pratique préexistante consistant à déterminer si un producteur laitier particulier produisait du lait hors quota en se fondant sur une analyse des niveaux quotidiens ou mensuels de sa production. Le Canada avait confirmé ce que croyaient comprendre les États-Unis, à savoir que tant l'Alberta que le Manitoba permettaient de tels rajustements.¹³¹ L'Alberta et la Saskatchewan procédaient à un rajustement des prix en fin d'année qui s'appliquait aux expéditions de lait hors quota utilisées pour éponger la sous-production. Le Manitoba autorisait actuellement un rajustement pouvant atteindre 25 jours de production contingentée. Il se présentait sous forme d'un crédit que le producteur laitier pouvait utiliser à plusieurs reprises pour réduire sa production hors quota. Les États-Unis croyaient savoir que d'autres provinces avaient mis en place des dispositions similaires. En outre, le Manitoba avait instauré une sorte de "couverture" qui constituait un autre moyen de se protéger contre la surproduction.¹³² Ce mécanisme de "couverture" avait à l'origine été institué pour les mois d'août à novembre seulement, mais le Manitoba l'a par la suite étendu à d'autres mois. Dans la mesure où d'autres provinces disposaient de mécanismes similaires, leur existence démentait l'affirmation du Canada selon laquelle il existait une définition uniforme de la production hors quota dont tenaient compte les producteurs laitiers dans leur plan de production quotidien.

4.106 Les États-Unis ont relevé que la question de savoir si le lait était intra-quota ou hors quota et de déterminer le prix de la classe qui serait payé portait en fait tellement à confusion que de nombreux producteurs laitiers ne savaient apparemment pas si leur production était hors quota et, le cas échéant,

¹²⁹ *Ibid.* (États-Unis, pièce n° 33).

¹³⁰ États-Unis, pièce n° 38.

¹³¹ Les États-Unis se reportaient aux réponses du Canada aux questions 4 b) et 4 d) du Groupe spécial.

¹³² États-Unis, pièce n° 49.

le prix qu'ils recevraient pour cette production. Dans leur bulletin Milkline, les producteurs de lait du Manitoba avaient répondu aux interrogations des producteurs laitiers en publiant plusieurs articles qui cherchaient à expliquer le fonctionnement de ces divers mécanismes.¹³³ Étant donné ces incertitudes, il était difficile de comprendre l'affirmation du Canada selon laquelle les producteurs laitiers produisaient du lait hors quota par suite de l'évolution des prix sur le marché mondial. En outre, les États-Unis ont souligné que les données sur les prix communiquées aux producteurs portaient en grande partie, sinon entièrement, sur les prix passés.¹³⁴ Le Canada a déclaré que les producteurs savaient que les prix des classes spéciales 5 d) et e) étaient fixés sur la base des transactions négociées, mais le Canada a omis de mentionner que les revenus touchés par les producteurs sur les ventes de la classe spéciale étaient mis en commun dans le cadre de l'Entente sur les classes spéciales s'ils provenaient de la production intra

parfaitement¹³⁶ qu'il obtiendrait pour ce lait les prix pratiqués sur les marchés internationaux. De fait, un nombre considérable de producteurs décidaient de leur

les organismes provinciaux étaient les principaux intervenants qui, au CCGAL, se prononçaient sur les objectifs de production. Il appartenait donc aux producteurs de déterminer librement s'il y avait lieu, et dans quelle mesure, d'affecter une partie de la production de lait intra-quota à l'exportation. Rien n'indiquait que le gouvernement exerçait un contrôle, une direction ou une contrainte dans ce processus.

4.111 En ce qui concernait le lait hors quota, au Canada, n'importe quel producteur laitier admissible était libre de produire autant de lait qu'il le souhaitait. Plus précisément, le producteur était libre de produire n'importe quelle quantité de lait en excédant de son quota de commercialisation sur le marché intérieur, c'est-à-dire une production hors quota, étant entendu que les recettes tirées de ce lait seraient fondées sur les prix en vigueur sur le marché mondial, c'est-à-dire sur les prix obtenus pour la vente de lait de la classe spéciale 5 e), compte tenu de sa structure de coût. Le producteur individuel obtenait pour son lait hors quota le prix de la classe spéciale 5 e) et ce, que les producteurs de sa province se trouvent ou non collectivement en situation de production hors quota.¹³⁸ Par conséquent, les décisions de participer à la production hors quota et de fournir du lait pour l'exportation étaient des décisions individuelles prises à la lumière des conditions en vigueur sur le marché. Il était donc évident et sans équivoque que les gouvernements n'exerçaient aucun contrôle et n'imposaient aucune directive.

4.112 S'agissant des affirmations des États-Unis concernant le témoignage de responsables des Producteurs laitiers du Canada (PLC) devant le Tribunal canadien du commerce international (TCCI), le Canada a fait valoir qu'il avait été cité entièrement hors contexte et qu'il n'appuyait pas la proposition des États-Unis (paragraphe 4.102). Les PLC avaient témoigné dans le cadre d'une enquête ouverte par le TCCE à la demande du gouvernement canadien, qui visait certaines préoccupations soulevées par l'accroissement des importations au Canada de mélanges de produits laitiers, en particulier de mélanges d'huile de beurre et de sucre. Parmi les différentes options qui s'offraient à lui, le TCCE a envisagé la possibilité que les producteurs portent au niveau des prix mondiaux le prix du lait des classes spéciales destinées au marché *intérieur* de la matière grasse. Le témoignage du représentant des PLC auquel faisaient allusion les États-Unis évoquait cette possibilité et non pas la décision des producteurs individuels de produire du lait aux prix mondiaux pour les marchés d'exportation. Cette distinction avait d'ailleurs été clairement établie dans le plaidoyer final présenté par les PLC devant le TCCE:

"7.1.6 Il appert que certains producteurs laitiers produisent du lait en quantités excédentaires au QMM. C'est notamment le cas des producteurs qui cherchent volontairement à accroître leur production en vue de participer à des transactions sur les marchés mondiaux. Certains producteurs de lait à bas prix pourraient également décider volontairement de participer activement aux marchés mondiaux par l'entremise du Programme optionnel d'exportation. Les décisions de ces producteurs ne doivent cependant pas être confondues avec une quelconque volonté de ces derniers de répondre aux besoins du marché intérieur des matières grasses en produisant du lait intra-quota vendu aux prix mondiaux. La récente décision de réduire

¹³⁸ Le Canada a relevé qu'en Alberta, il était possible d'annuler la production supérieure au quota s'il y avait sous

WT/DS103/R
WT/DS113/R

du marché en vertu duquel les producteurs produisaient du lait pour le POE. Dans les transactions effectuées au titre du POE, tant le volume de lait fourni aux transformateurs par le producteur que le prix payé pour ce lait par le transformateur étaient négociés bien avant que le lait ne soit produit dans le but d'honorer un marché d'exportation prévu qu'avait conclu le transformateur avec un acheteur étranger. Comparativement, les ventes du lait de la classe 5 e) n'étaient pas planifiées. Le lait de la classe 5 e) servait normalement à la fabrication de produits laitiers vendus sur les marchés internationaux au comptant. Du fait qu'elle était planifiée, la transaction au titre du POE garantissait aux transformateurs un approvisionnement de lait, un niveau d'utilisation de la capacité de l'unité de production et un prix de vente à l'exportation pour une transaction qui avait été retenue en raison des recettes supérieures qu'elle permettait de rapporter. En échange de cette garantie de l'approvisionnement, les transformateurs étaient disposés à payer une prime pour le lait du POE. Le Canada a fait valoir que ces particularités du marché existeraient même si les producteurs négociaient eux-mêmes, ou par l'entremise de leurs officiers de produits, les 208 litres de lait de la classe 5 e) au lieu de recourir aux services d'agent de vente collectif offerts par la CCL. Concernant les marges des transformateurs, elles étaient confidentielles dans le cas du POE et n'étaient portées à la connaissance ni des producteurs, ni des offices de producteurs ou de la CCL.

4.119 Le Canada a fait valoir que la production de lait hors quota et de lait destiné au POE résultait de décisions prises par chaque producteur, ainsi qu'en attestaient les dirigeants des producteurs laitiers qui les représentaient au CCGAL, et qui étaient membres du conseil d'administration des Producteurs laitiers du Canada. Certains de ces représentants des producteurs n'avaient pour seul but que de produire à hauteur de leur quota et n'avaient aucune intention d'écouler du lait sur les marchés d'exportation en produisant du lait hors quota ou du lait destiné au POE. Par exemple, la production du représentant de la Saskatchewan auprès des PLC, M. Leo Bertoin, avait excédé de 0,04 pour cent son quota en 1995/96, de 0,03 pour cent en 1996/97, alors qu'elle était de 0,004 pour cent inférieure au quota en 1997/98. Au POE (p. 58). (Bertoin) TW5429 Tw (0.208 Tc 0 i1.166Tc 0 ou9 T

WT/DS103/R
WT/DS113/R

propres explications du Canada amenaient à conclure que les prix des classes spéciales étaient

4.130 La Nouvelle-Zélande a fait valoir qu'en l'espèce la question du sens que recouvrait le terme "subvention" se posait dans deux cas: pour l'interprétation de l'article 9:1 a), qui faisait référence aux "subventions directes"; et pour l'interprétation de l'article 10, qui faisait référence aux "subventions à l'exportation ... appliquées d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement ...". Il fallait se demander dans chaque cas ce qui constituait une subvention. La Nouvelle-Zélande estimait qu'il fallait *d'abord* chercher la réponse dans le contexte de l'Accord sur l'agriculture, et ensuite dans le contexte de l'ensemble des Accords de l'OMC. À cet égard, le rapport particulier qui existe entre l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC¹⁴⁷, que l'Organe d'appel avait reconnu dans le rapport sur l'affaire *Brésil - Mesures visant la noix de coco desséchée*, signifiait que l'Accord SMC faisait bel et bien partie du contexte au sens de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ("Convention de Vienne") auquel il convenait de se référer pour l'interprétation de l'Accord sur l'agriculture.¹⁴⁸

4.131 En tout état de cause, se référer à l'Accord SMC comme faisant partie du contexte requis pour l'interprétation de la notion de "subvention" contenue dans l'Accord sur l'agriculture ne revenait pas au même que de se cramponner à la définition de l'Accord SMC comme s'il s'agissait d'une définition générale applicable à tous les Accords de l'OMC. En fait, se référer à l'Accord SMC, ce pouvait être se référer à la définition contenue à l'article premier, à la Liste exemplative de subventions à l'exportation contenue à l'annexe I ou à certains aspects de ces définitions et listes. On pouvait aussi se référer dans ce cadre plus large à ce qui constituait une subvention au regard du GATT de 1947 et selon la pratique du GATT.

4.132 Pour la Nouvelle-Zélande, l'approche du Canada en l'espèce reposait sur une erreur d'interprétation fondamentale. Plutôt que de se concentrer sur le problème d'interprétation le plus important en l'occurrence, à savoir le sens de l'expression "subvention à l'exportation" qui figure à l'article 9:1 et à l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture, le Canada insistait sur le sens du terme "subvention" et soutenait que pour l'interprétation de ce terme au sens où il est utilisé dans l'Accord sur l'agriculture on pourrait pour une large part se borner à examiner la définition du terme "subvention" contenue à l'article premier de l'Accord SMC. En ne remplaçant pas l'expression "subvention à l'exportation" dans le contexte de l'Accord sur l'agriculture, le Canada faisait fi des règles d'interprétation applicables aux Accords de l'OMC qui avaient été approuvées par l'Organe d'appel, et réduisait le champ des disciplines de l'Accord sur l'agriculture qui avaient été négociées avec soin. Il invitait donc le Groupe spécial à interpréter les Accords de l'OMC comme s'il existait un rapport excessif entre l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC et à faire des déclarations de caractère général sur la portée de l'Accord SMC qui n'étaient pas nécessaires dans le cadre de ce différend.

4.133 La Nouvelle-Zélande a fait valoir que, de par son libellé même, l'article premier de l'Accord SMC s'appliquait exclusivement à cet accord. Il commençait par les mots "aux fins du

l'article premier de l'Accord SMC et donc fait abstraction du contexte particulier de l'Accord SMC. S'il les avait replacés dans le contexte de l'Accord SMC dans son ensemble il aurait été amené à conclure que, s'agissant de l'examen de subventions à l'exportation, l'article premier devait être interprété à la lumière de la Liste exemplative de subventions à l'exportation. Or, selon la Nouvelle-Zélande, il semblait que pour le Canada la Liste exemplative soit une liste de subventions à l'exportation qui se suffisait à elle-même et qui n'avait pas nécessairement de lien avec l'article premier de l'Accord SMC.

4.134 La Nouvelle-Zélande a fait valoir en outre qu'on ne retrouvait en aucune manière la définition de l'Accord SMC dans l'Accord sur l'agriculture. En fait, les dispositions de l'article 21 de l'Accord sur l'agriculture, qui prévoyait que les dispositions du GATT de b

bien entendu à la fin du Cycle d'Uruguay que le lien entre l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC devrait être défini par la pratique.¹⁵⁰

4.142 La Nouvelle-Zélande a fait valoir que le Cycle d'Uruguay n'avait pas abouti à une définition universelle du terme "subvention" qui serve pour tous les Accords de l'OMC. L'article premier de l'Accord SMC contenait une définition aux fins de l'Accord SMC, mais cette définition devait aussi être interprétée à la lumière de la Liste exemplative de subventions à l'exportation. L'Accord sur l'agriculture ne contenait pas de définition de cet ordre. Les autres définitions contenues dans les Accords de l'OMC, tout particulièrement l'Accord SMC, étaient donc pertinentes pour interpréter l'Accord sur l'agriculture, mais elles n'étaient pas déterminantes.

4.143 Les **États-Unis** ont noté que, même si l'Accord sur l'agriculture ne contenait pas la liste de toutes les subventions à l'exportation ou ne définissait pas le terme "subvention", l'Organe d'appel avait considéré qu'il n'était ni nécessaire ni approprié d'interpréter les termes d'un traité sur la base des seules dispositions dudit traité.¹⁵¹ Qui plus est, les interprètes d'un traité pouvaient s'appuyer sur les règles coutumières d'interprétation du droit public international de la Convention de Vienne pour interpréter les termes des dispositions d'un traité. Pour faciliter encore l'interprétation l'Organe d'appel avait mis l'accent sur l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC¹⁵² qui stipule:

définition précise de ce terme faisait défaut depuis longtemps.¹⁵⁵ Un autre groupe spécial n'avait vu "ni la nécessité ni la possibilité de rechercher une interprétation commune de ce qui constitue une subvention".¹⁵⁶ Malgré cette réticence à restreindre la portée du terme "subventions" en dressant des listes de subventions reconnues, des groupes spéciaux avaient dégagé des règles du GATT concernant les subventions un certain nombre de grandes lignes concernant ce qui pouvait être considéré comme couvert par le terme "subvention" et ce qui ne l'était pas.¹⁵⁷ Désormais, il existait une définition du

l'État sous une forme ou sous une autre." (non souligné dans l'original)¹⁶⁵

4.147 Les États-Unis ont fait valoir que le Secrétariat du GATT s'était inspiré de l'analyse du Groupe spécial qui s'était réuni en mai 1960 dans les travaux qu'il avait effectués dans le cadre des négociations du Cycle d'Uruguay à propos de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Dans un document qui contenait un tour d'horizon de toute une série de questions en rapport avec les négociations sur les subventions¹⁶⁶, le Secrétariat avait évoqué les débats du Groupe spécial de 1960 et les conclusions auxquelles il était arrivé quant à l'impossibilité de distinguer véritablement entre les systèmes de subventions à l'exportation financés par les producteurs dont la mise en œuvre dépendait des pouvoirs publics et le subventionnement direct des exportations par les pouvoirs publics.¹⁶⁷ Les États-Unis ont noté que l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC reconnaissait que des entités autres que l'État pouvaient exécuter des fonctions qui sont normalement du ressort de l'État et que cette pratique pouvait aussi constituer une subvention (cet argument est encore développé aux paragraphes 4.333 et suivants).

4.148 Les États-Unis ont fait observer qu'au moment des négociations du Cycle d'Uruguay, l'aide à l'exportation financée par les producteurs qui s'accompagnait d'une mesure importante émanant des pouvoirs publics continuait d'être considérée comme une subvention à l'exportation. C'est ainsi que dans les analyses contenues dans les documents du Secrétariat établis dans le cadre du Cycle d'Uruguay à l'intention du Président du Comité de l'agriculture¹⁶⁸ ainsi que dans le projet d'accord-cadre élaboré par le Président de Zeeuw¹⁶⁹ et les notes rédigées par le Président Dunkel¹⁷⁰, l'aide à l'exportation financée par les producteurs était considérée comme correspondant à des subventions à l'exportation. Le seul problème qui se posait au sujet des versements à l'exportation financés par les producteurs et les autres formes d'aide à l'exportation financées par les producteurs consistait à déterminer non pas s'il s'agissait de subventions à l'exportation mais s'ils devaient échapper aux disciplines imposées pour les subventions à l'exportation concernant les produits agricoles. La question avait été réglée dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture en incorporant ces subventions à l'article 9:1.

4.149 Les États-Unis ont fait valoir que les subventions à l'exportation financées par les producteurs avaient été considérées comme des subventions à l'exportation parce qu'il y avait tout lieu de penser qu'elles auraient les mêmes effets de distorsion des échanges et de la concurrence que des subventions financées par le Trésor public. Les subventions financées par les producteurs conféraient un avantage au produit exporté et lorsque la participation des pouvoirs publics était substantielle, comme c'était le cas pour le Programme des classes spéciales de lait du Canada, il n'était pas possible de faire une distinction entre la subvention correspondante et une mesure émanant exclusivement des pouvoirs publics. C'est ce que reconnaissait l'article

versements à l'exportation financés par les producteurs étaient une subvention à l'exportation qui devait faire l'objet des engagements de réduction prévus dans l'Accord (cet argument développé plus avant aux paragraphes 4.196 et suivants).

4.150 À cet égard, les États-Unis ont fait observer que l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture prévoyait six grandes catégories de subventions à l'exportation qui devaient faire l'objet d'engagements de réduction. On n'avait apparemment pas cherché à énumérer des programmes de subventions particuliers à l'article 9:1. L'idée était plutôt, comme indiqué d'abord dans l'"Accord-cadre" du Président de Zeeuw, puis dans la "Liste" et les "Notes" du Président Dunkel, de dresser une liste aussi exhaustive que possible qui englobe "l'aide budgétaire directe aux exportations, les autres versements pour des produits exportés et les autres formes d'aide à l'exportation".¹⁷¹ C'est pourquoi les catégories de subventions à l'exportation étaient définies en termes généraux, comme dans la Liste exemplative contenue dans l'Accord SMC. En fait, il y avait beaucoup de points communs entre plusieurs alinéas et l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture et la Liste exemplative, du fait que les auteurs envisageaient au départ de prendre la Liste exemplative et la définition de l'expression "subvention à l'exportation" contenue dans l'Accord SMC comme modèle des disciplines en matière de subventions à l'exportation à insérer dans l'Accord sur l'agriculture. En fait, ces six catégories étaient suffisamment larges pour qu'il y ait des chevauchements potentiels (et réels) entre les divers alinéas. C'est ainsi que les subventions destinées à réduire les coûts de la commercialisation des exportations de produits agricoles visées à l'alinéa d) de l'article 9:1 pouvaient aussi être englobées dans la catégorie plus large des subventions directes à l'exportation visée à l'alinéa a) de ce même article.

4.151 Les États-Unis ont noté que la fourniture de produits ou de services à un prix à l'exportation inférieur au prix comparable demandé pour le produit similaire aux acheteurs sur le marché intérieur était considérée comme l'élément central de nombreuses subventions à l'exportation.¹⁷² Ce principe était également inscrit dans l'article XVI:4 du GATT de 1947, qui stipule:

"En outre, à compter du 1^{er} janvier 1958 ou le plus tôt possible après cette date, les parties contractantes cesseront d'accorder directement ou indirectement toute subvention, de quelque nature qu'elle soit, à l'exportation de tout produit autre qu'un produit primaire, qui aurait pour résultat de ramener le prix de vente à l'exportation de ce produit au-dessous du prix comparable demandé aux acheteurs du marché intérieur pour le produit similaire."

4.152 Les États-Unis estimaient que dans l'éventualité peu probable de conflit entre la définition du terme "subvention" contenue dans l'Accord SMC et la liste non exhaustive de subventions à l'exportation contenue dans l'Accord sur l'agriculture, pour l'interprétation d'une disposition de l'Accord sur l'agriculture, c'est la seconde qui l'emporterait. Autrement dit, s'il était établi que l'une des six catégories de subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture

¹⁷¹ MTN.GNG/NG5/W/170, paragraphe 17 (États-Unis, pièce n° 30).

¹⁷² Les États-Unis ont cité, notamment, l'alinéa b) de l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture et l'alinéa d) de l'annexe I de l'Accord SMC. Selon une étude récente effectuée à la demande de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), "on se trouve face à des subventions implicites lorsqu'un programme gouvernemental ou une entité gouvernementale accorde une subvention en nature... Dans certains cas, les subventions prennent la forme de prix des intrants inférieurs à ceux du marché...". N. Bruce, "Measuring Industrial Subsidies: Some Conceptual Issues", OECD Dept. of Economics and Statistics Working Paper No. 75 (février 1990), page 2.

ne constituait pas une "subvention" au sens de l'article premier de l'Accord SMC, selon la pratique, elle constituerait une "subvention" aux fins de l'Accord sur l'agriculture. Cette conclusion était fondée sur le paragraphe 1 de l'article 21 de l'Accord sur l'agriculture, qui stipule:

"Les dispositions du GATT de 1994 et des autres accords commerciaux multilatéraux figurant à l'annexe 1A de l'Accord sur l'OMC seront applicables sous réserve des dispositions du présent accord."

4.153 Le **Canada** a fait valoir que l'article 3:2 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends prévoyait que les accords visés devaient être interprétés conformément aux "règles coutumières d'interprétation du droit international public". La Convention de Vienne énonçait quelques-unes des règles de droit international applicables. Les droits et obligations des parties en vertu de l'Accord SMC et de l'Accord sur l'agriculture devaient donc être interprétés conformément à la Convention de Vienne et en particulier aux articles 31 et 32.¹⁷³ Le Canada estimait que, sur la base de ces dispositions, l'interprétation des Accords de l'OMC devait être conçue comme suit:

- a) le point de départ devait toujours être le texte de l'accord et il fallait attribuer aux termes leur sens ordinaire;
- b) il fallait attribuer

contient pas ou d'inclure dans un traité des concepts qui n'y étaient pas prévus."¹⁷⁴ (pas d'italiques dans l'original)

4.155 Le Canada a fait valoir qu'en vertu de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC, l'ensemble des rapports de groupes spéciaux et autres "décisions, procédures et pratiques" du GATT, établis avant l'avènement de l'OMC, constituait, dans une certaine mesure, des éléments de référence non contraignants.¹⁷⁵ Il était manifeste, d'après les points de vue émis par l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*¹⁷⁶, que les documents du GATT établis avant l'avènement de l'OMC avaient une certaine importance, mais que cette importance était strictement limitée. Dans le meilleur des cas, ces documents pouvaient être considérés comme un moyen complémentaire d'interprétation dans le cadre des règles de la Convention de Vienne. Les moyens complémentaires d'interprétation étaient, par définition, complémentaires. Il ne fallait pas qu'ils aient la primauté sur les principes énoncés à l'article 31. Il ne fallait pas non plus leur accorder la même importance que le texte ou le "contexte" dans lequel apparaissaient les termes en question.

4.156 Le Canada a fait valoir que l'importance à accorder aux documents antérieurs à l'avènement de l'OMC dépendait également de leur pertinence. Lorsque le texte de l'OMC en question contenait un texte antérieur à l'avènement de l'OMC, leur pertinence était plus grande. En revanche, lorsque de nouveaux accords avaient été établis dans le cadre des négociations du Cycle d'Uruguay, les documents se rapportant à des accords précédents qui avaient été remplacés par le nouveau régime pouvaient présenter moins d'intérêt au niveau de l'interprétation.

4.157 C'est pourquoi le Canada a fait valoir que la Convention de Vienne avait donc un rôle fondamental. Elle était le point de départ de toute démarche interprétative, démarche qui devait être conforme aux principes énoncés dans ses dispositions. Le Canada estimait que les États-Unis et la Nouvelle-Zélande semblaient réticents à prendre pour commencer l'expression "subventions à l'exportation" dans son "sens ordinaire" dans le contexte de l'Accord sur l'agriculture ou à tenir compte du lien étroit entre les dispositions de l'Accord SMC et de l'Accord sur l'agriculture en ce qui concerne les "subventions à l'exportation". Or, l'interprète d'un traité ne se trouvait pas devant un choix. Selon l'article 31 de la Convention de Vienne, le point de départ devait être le sens des termes adoptés par les parties dans leur contexte, lequel comprenait en l'espèce

4.158

rappelé qu'en vertu de l'article 31 de la Convention de Vienne, il fallait attribuer à un terme son sens ordinaire et l'interpréter dans son contexte. Il était ensuite précisé dans cet article que le "contexte" englobait les accords complémentaires. Bien qu'il n'y ait pas de lien exprès entre la définition du terme "subvention" contenue dans l'Accord SMC et la définition de l'expression "subventions à l'exportation" contenue dans l'Accord sur l'agriculture, l'existence de ce lien devait être déduite puisque l'Accord SMC faisait partie du "contexte" de l'Accord sur l'agriculture. L'Accord SMC était le seul Accord de l'OMC qui contienne une définition du terme "subvention". Il était bien établi que tous les Accords de l'OMC devaient être considérés comme constituant un seul système intégré et qu'il y avait un lien particulier entre l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC eu égard aux subventions à l'exportation de produits agricoles.¹⁷⁷ Les définitions de l'expression "subventions à l'exportation" contenues dans l'Accord SMC et dans l'Accord sur l'agriculture étant très semblables et la définition du terme "subvention" contenue à l'article premier de l'Accord SMC faisant partie intégrante de la définition de l'expression "subvention à l'exportation" qui figure dans l'Accord SMC, la définition du terme "subvention" contenue dans l'Accord SMC s'appliquait aussi à l'Accord sur l'agriculture.¹⁷⁸ Le Canada estimait donc que la définition du terme "subvention" contenue à l'article premier de l'Accord SMC était la définition applicable aux fins de l'Accord sur l'agriculture. Cette position était conforme à l'observation de l'Organe d'appel au sujet du rapport entre l'Accord SMC et l'Accord sur l'agriculture:

"[P]our ce qui est des subventions aux produits agricoles ... l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC sont l'expression de la toute dernière position des Membres de l'OMC quant à leurs droits et obligations concernant les subventions à l'agriculture."¹⁷⁹

4.160 Le Canada a noté en outre que le terme "subvention" figurait tant dans la définition de l'expression "subventions à l'exportation" de l'article premier que dans plusieurs alinéas de l'article 9:1, comme l'article 9:1 a). L'interprétation devait donc être la même pour toutes ces dispositions. En conséquence, si les pratiques contestées ne constituaient pas des "subventions" au sens de la définition de l'Accord SMC, il ne pouvait pas y avoir subvention aux fins de l'article premier ou des alinéas correspondants de l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture.¹⁸⁰

4.161 Le Canada a fait valoir par ailleurs que conformément aux règles coutumières d'interprétation des traités, un traité devait être interprété et appliqué de façon à respecter l'intention commune sous-jacente des parties. Celles-ci ne devaient donc pas tenter d'obtenir à l'occasion du règlement d'un litige des avantages qui n'avaient pas été obtenus lors de la négociation. Un accord commercial représentait en particulier un équilibre délicat et minutieux entre les droits et les obligations économiques des parties, dans un contexte historique particulier. Ce point avait été reconnu maintes fois dans la pratique du GATT lorsque, face à des interprétations aussi plausibles les unes que les autres, les groupes spéciaux avaient retenu celle qui respectait le plus l'équilibre souhaité lors de la

¹⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil – Noix de coco desséchées*, *op. cit.*, pages 11 à 15.

¹⁷⁸ Le Canada a relevé l'existence d'un autre lien avec l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture.

¹⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil – Noix de coco desséchées*, *op. cit.*, page 15.

¹⁸⁰ Le Canada reconnaissait que l'Accord sur l'agriculture aurait la préséance sur l'Accord SMC en cas de conflit entre les deux textes. Quoi qu'il en soit, aucun des plaignants n'avait laissé entendre qu'il y avait conflit entre les deux accords.

dans l'original). S'il y avait soit une subvention à l'exportation de celles énumérées à l'article 9 ou une subvention subordonnée aux résultats à l'exportation, il y avait subvention à l'exportation aux fins de l'Accord sur l'agriculture. Or, comme les ventes de lait à des prix différents sur le marché intérieur et sur le marché d'exportation, et en particulier les ventes de lait figurant dans les classes spéciales 5 d) et 5 e) ne constituaient pas une "subvention" au sens de la définition de l'Accord SMC, il s'ensuivait qu'elles ne pouvaient pas constituer une subvention aux fins de l'Accord sur l'agriculture.¹⁸⁴ Donc, par définition, ces ventes ne pouvaient pas constituer une "subvention à l'exportation" au sens de la définition de l'article premier de l'Accord sur l'agriculture. Le Canada soutenait en outre que les pratiques en cause ne constituaient pas une "subvention à l'exportation" correspondant à quelque subvention à l'exportation que ce soit énumérée à l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture, et en tout cas pas les pratiques évoquées par les plaignants.

b) Article 9:1 a)

i) *Sens du membre de phrase "subventions directes, y compris des versements en nature"*

4.165 La **Nouvelle-Zélande** a fait valoir que si l'on attribuait aux termes de l'article 9:1 a) leur sens ordinaire dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord sur l'agriculture, les classes 5 d) et 5 e) du Programme des classes spéciales de lait correspondaient à l'octroi par un organisme public d'une subvention directe à une branche de production subordonnée aux résultats à l'exportation. Cette subvention directe prenait la forme de l'abandon de recettes ou de versements en nature au sens de l'article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture.

4.166 La Nouvelle-Zélande a fait observer qu'en ne retenant que le terme "subventions" dans l'article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture, et en l'interprétant isolément, le Canada l'arrachait entièrement à son contexte. En fait, l'expression que contenait l'article 9:1 a) était "subventions directes, y compris des versements en nature". Rien dans les règles relatives à l'interprétation des traités ne justifie que l'on extraie un par un des mots d'une phrase pour attribuer un sens à chacun, et ensuite réinterpréter la phrase à partir du sens attribué à chacun. C'était dissocier complètement le sens du contexte.

4.167 La Nouvelle-Zélande a fait valoir que l'expression "versements en nature" s'appliquait normalement à un versement effectué autrement que sous forme d'argent, c'est-à-dire sous forme de biens ou de services par exemple.¹⁸⁵ La fourniture d'un intrant de production à titre gracieux était de toute évidence un versement en nature. La fourniture d'un intrant de production (le lait) à prix réduit ne l'était pas moins. La Nouvelle-Zélande estimait que l'article 9:1 a) prévoyait expressément que la notion de "subventions directes" englobait les "versements en nature". Dans le cas particulier, des organismes publics vendaient du lait relevant des catégories 5 d) et 5 e) à des prix inférieurs en vue de la transformation à des fins d'exportation. Telle était la formule que le Canada avait choisie, de préférence au versement d'une somme en espèces, en contrepartie de la nécessité pour les transformateurs de produits destinés à l'exportation d'acheter du lait au prix fort pratiqué sur le marché intérieur. L'obtention de lait à prix réduit était due aux mesures combinées de la CCL et des offices de commercialisation provinciaux. Ces mesures rendaient obligatoire la vente de lait à prix réduits

¹⁸⁴ Le Canada a fait valoir que la classe 5 a) à c) n'était pas subordonnée à l'exportation et que nul n'avait donné à penser qu'elle l'était.

¹⁸⁵ La Nouvelle-Zélande a relevé que d'après le *Dictionary of Canadian Law* (Toronto, 1991), page 755, l'expression "payment-in

lait intra quota, les recettes du producteur étaient réduites du fait de la mise en commun. Pour le lait hors quota, il n'y avait pas de mise en commun des recettes et le prix était déterminé par la CCL et l'organisme provincial de commercialisation du lait sur la base des prix mondiaux. La Nouvelle-Zélande a fait ressortir que le fait que les prix mondiaux servent de référence ne devait pas masquer le fait que la décision d'écouler le lait sur un "marché" plutôt que sur l'autre n'était pas l'affaire du producteur.

4.175 Les **États-Unis** ont fait valoir que le gouvernement canadien, que ce soit par l'intermédiaire de la CCL ou des gouvernements provinciaux, jouait un rôle manifeste dans la mise en place et l'administration du Programme des classes spéciales de lait. C'était par l'intermédiaire de la CCL que les transformateurs obtenaient un permis grâce auquel ils pouvaient se procurer du lait à un prix préférentiel en vue de la fabrication de produits laitiers destinés à l'exportation. Sans l'action des autorités gouvernementales au niveau fédéral et provincial et la législation pertinente concernant les classes spéciales, les transformateurs auraient payé le lait au prix fort.¹⁹¹ Ils n'obtiendraient pas du lait à un prix artificiellement réduit, établi par la CCL de façon à leur permettre d'exporter.¹⁹² La prescription de l'article 9:1 a), à savoir l'octroi par les pouvoirs publics ou leurs organismes de subventions directes, était donc satisfaite.

4.176 Les États-Unis ont fait valoir que l'interprétation donnée par le Canada de l'article 9:1 a) rendrait superflue la mention des versements en nature. L'argument avancé par le Canada était contraire aux principes d'interprétation du droit coutumier international et en particulier de ceux en vertu desquels les termes d'un accord doivent être mis en application et être interprétés de bonne foi, dans leur contexte et à la lumière de leur objet et de leur but.¹⁹³ L'article 9:1 a) se rapportait aux "subventions directes, y compris les versements en nature". Prise dans son sens ordinaire, l'expression "versements en nature", dans le contexte de l'article 9:1 a), signifiait que la fourniture de produits à des prix artificiellement réduits devait être considérée de la même manière que des espèces. En conséquence, comme la classe 5 d) et e) concernait la fourniture de lait à prix réduit sous réserve de l'exportation du produit manufacturé, la mesure considérée tombait sous le coup de l'article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture. Ce serait dénaturer le sens ordinaire de l'expression "versements en nature" que soutenir que la fourniture de produits en dehors de tout versement était une subvention, et qu'un versement quel qu'en soit le niveau, même inférieur à une rémunération suffisante, n'était pas une subvention à l'exportation. En outre, les déclarations fréquentes de personnalités de l'industrie et de parlementaires selon lesquelles les classes spéciales permettraient aux producteurs de lait de partager les "coûts" des exportations confirmaient que le gouvernement transférait bel et bien un élément ayant une valeur des producteurs de lait aux transformateurs de produits laitiers.

4.177 Les États-Unis ont fait valoir, à propos des recettes abandonnées ou sacrifiées, que la position canadienne reposait sur l'idée qu'en vertu du système de commercialisation du lait en place au Canada les producteurs ne pouvaient pas vendre sur le marché intérieur du lait en excédent destiné à l'exportation. Cette division des marchés en marché intérieur et marché d'exportation était une division artificielle, fabriquée de toutes pièces par le Canada. Comme l'avait dit la Nouvelle-Zélande,

¹⁹¹ Les États-Unis ont noté qu'avant la mise en place du Programme des classes spéciales de lait les exportateurs de produits laitiers payaient le lait entrant dans la fabrication de produits d'exportation au prix fort qui était celui du marché intérieur, mais obtenaient ensuite une remise sur une partie du prix d'achat qui leur permettait de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux.

¹⁹² Les États-Unis croyaient comprendre que la CCL fixait le prix payé aux producteurs de lait au titre de la classe spéciale 5 d) et e) en partant d'un prix "mondial" d'où ils soustrayaient une marge bénéficiaire garantie, c'est-à-dire un bénéfice, pour le fabricant de produits laitiers exportateur.

¹⁹³ Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Essence nouvelle formule*, *op. cit.*, page 24.

il n'y avait de "marchés" distincts que parce que le Canada avait créé un système de "classes spéciales de lait" et classé dans la classe 5 l'exportation de produits laitiers. Les États-Unis ont rappelé que la Commission canadienne du lait avait toute latitude pour décider des quantités de lait en excédent par

quoi consistait un versement en nature. La position du Canada n'avait pas pour objet d'ôter tout son sens à cette expression, mais de lui attribuer son sens ordinaire. Il y avait versement en nature lorsqu'une dette était époncée moyennant la fourniture d'un bien ou d'un service plutôt que moyennant un versement en espèces. Par exemple, un gouvernement pouvait exiger des redevances de 5 pour cent échange de l'autorisation de forer des puits de pétrole. S'il acceptait que cette obligation soit satisfaite moyennant la livraison à son profit d'un baril de pétrole pour chaque 20 barils de pétrole produits, il y aurait versement en nature. Dans le cas du système laitier canadien, il y avait, au sens ordinaire du terme, versement d'un montant en échange du lait acheté. Une différence entre les montants des versements fondée sur la conjoncture des marchés était autre chose, sur le plan qualitatif, qu'un versement en nature.¹⁹⁶

4.181 Le Canada a noté que les plaignants tentaient d'établir qu'il y avait subvention au sens de l'article 9:1 en alléguant qu'il y avait des "recettes abandonnées ou sacrifiées" (paragraphes 4.173 et 4.177). Il estimait que même si l'on considérait que le terme "versements" recouvrait les "recettes abandonnées ou sacrifiées", il n'y avait pas de recettes auxquelles les producteurs pouvaient renoncer en ce qui concerne les ventes de lait à des fins d'exportation relevant de la classe spéciale 5 d) et e). Dans le contexte des ventes commerciales, on renonçait à des recettes lorsque le vendeur décidait de vendre le produit à un prix inférieur à celui qu'il *aurait pu* obtenir s'il l'avait vendu à un autre. En d'autres termes, si un fournisseur renonçait à une vente sur un marché où les prix pratiqués étaient plus élevés en faveur d'une vente sur un marché où les prix étaient moins élevés, dans ce cas le fournisseur avait décidé de renoncer à des recettes.¹⁹⁷

4.182 Le Canada a fait valoir que l'expression "recettes sacrifiées" supposait un choix parmi plusieurs marchés, choix auquel on renonçait. Dans le cadre du système canadien de commercialisation du lait, le lait *ne pouvait* être vendu sur le marché aux fins d'exportation s'il était nécessaire pour répondre aux besoins intérieurs. Ainsi, du lait ne pouvait être vendu aux fins d'exportation à des prix fondés sur les prix du marché mondial tant qu'il était possible de le vendre sur les marchés intérieurs aux prix intérieurs plus élevés. Il s'agissait là d'une approche fondamentale et rationnelle propre à toute opération commerciale. Pour que du lait puisse être vendu aux fins d'exportation, il devait excéder la demande intérieure. Le lait était vendu aux prix internationaux. Il y avait donc vente du lait aux prix du marché international – qui n'étaient pas toujours inférieurs aux prix intérieurs – lorsque les producteurs laitiers canadiens ne pouvaient écouler leurs produits sur le marché intérieur et qu'ils devaient donc s'employer à obtenir les meilleurs prix possibles sur l'autre marché, à savoir le marché canadien du lait aux fins d'exportation. Laisser entendre que les producteurs laitiers canadiens "renonçaient" d'une certaine manière à des recettes qu'ils auraient pu obtenir sur le marché intérieur témoignait d'une très mauvaise compréhension des rouages du système canadien de commercialisation du lait.

¹⁹⁶ Le Canada a fait valoir que cette explication de son interprétation de l'expression "versement en nature" était sans préjudice de sa position selon laquelle il n'y avait pas en l'espèce de subvention à l'exportation au sens du paragraphe 9.1.

¹⁹⁷ Le Canada a fait observer que les États-Unis avaient déclaré publiquement que le lait canadien était vendu sur les marchés internationaux aux prix pratiqués sur les marchés internationaux: *FAS Online*, "L'industrie laitière: les marchés internationaux et le commerce international – janvier 1998": "Les États-Unis contestent les subventions à l'exportation et les restrictions à l'importation dont jouit l'industrie laitière canadienne", page 2; "Profil du commerce laitier dans des pays donnés", page 2. Cela contraste avec les affirmations contenues au paragraphe 40 de la communication des États-Unis selon lesquelles les exportations canadiennes sont vendues à des prix "égaux ou inférieurs aux prix internationaux". Qui plus est, le Canada a réaffirmé que, comme dans le cadre du régime laitier canadien la décision ultime de produire du lait aux fins d'exportation appartenait aux producteurs laitiers, ceux-ci exigeaient que la vente se fasse au meilleur prix possible. Agir autrement serait irrationnel (Canada, pièce n° 33).

WT/DS103/R
WT/DS113/R

ii)

c) Article 9:1 c)

i) *Sens du terme "versement"*

4.191 La **Nouvelle-Zélande** a noté que le terme "payment" ("versement") était défini de la façon suivante dans le *Oxford English Dictionary*. "1. Action de payer ou acte consistant à payer;

somme d'argent".²⁰⁶ Le Canada a relevé qu'en vertu de l'article 33 de la Convention de Vienne, la version française de cette disposition confirmait son interprétation du terme "payment". Le terme utilisé dans la version française était "versement", qui signifiait littéralement "remettre de l'argent".²⁰⁷

4.194 Le Canada a rappelé que tout en reconnaissant que le sens ordinaire du terme "payment" était "action de payer ou acte consistant à payer; rémunération d'une personne par de l'argent ou son équivalent; fait de donner de l'argent, etc., en échange de quelque chose en règlement d'une dette" (paragraphe 4.192), les États-Unis qui voulaient faire valoir que le terme "versement" dans son sens ordinaire recouvrait les "recettes abandonnées ou sacrifiées", ont tenté, comme le "sens ordinaire" de

mentionnés dans la définition des "versements à l'exportation d'un produit agricole". Le libellé de l'article 9:1 c) montrait bien qu'il n'avait pas été prévu que ces dispositions s'appliqueraient uniquement à de l'argent tiré des recettes provenant un prélèvement à la production.²¹⁰ L'examen du contexte dans lequel se situait le terme "versements" employé à l'article 9:1 c) confirmait que, compte tenu de l'objet et du but de l'Accord sur l'agriculture dans son ensemble, le terme "versements" recouvrait à la fois les recettes sacrifiées et les versements en nature.

4.197 La Nouvelle-Zélande a souligné que, comme en vertu de l'article 9:2 les recettes sacrifiées étaient englobées dans les engagements à prendre en matière de dépenses budgétaires en ce qui concerne les subventions énumérées à l'article 9:1, la notion de "versement" contenue à l'article 9:1 c) devait englober les "recettes sacrifiées" puisque ces versements devaient être quantifiés au titre de la rubrique "dépenses budgétaires", et que celles-ci recouvraient expressément les recettes sacrifiées. Il n'était pas nécessaire de prévoir expressément que les "versements" recouvraient les recettes abandonnées, puisque celles-ci étaient déjà comprises dans la définition de l'expression "dépenses budgétaires".

4.198 Quoi qu'il en soit, il y avait lieu d'établir une distinction entre le sens de l'expression "payments on the export of an agricultural products" ("versements à l'exportation d'un produit agricole") contenue à l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture et l'expression "the payment of subsidies exclusively to domestic producers" ("attribution aux seuls producteurs nationaux de la subvention") contenue à l'article III:8 b) du GATT de 1994. Dans l'affaire *Canada - Certaines mesures concernant les périodiques*, l'Organe d'appel avait déclaré ce qui suit:

"... l'examen du texte et du contexte ainsi que de l'objet et du but de l'article III:8 b) donne à penser qu'il était prévu d'exempter des obligations énoncées à l'article III uniquement l'attribution de subventions qui entraîne des dépenses financées sur le budget de l'État."²¹¹

4.199 C'est ainsi que la Nouvelle-Zélande a relevé que l'Organe d'appel avait conclu qu'une réduction des tarifs postaux ne constituait pas l'"attribution aux seuls producteurs nationaux [d'une] subvention" au sens de l'article III:8 b) du GATT. La conclusion de l'Organe d'appel reposait sur le fait que l'article III:8 b) était une exception à l'obligation relative au traitement national. Selon l'Organe d'appel, il n'avait jamais été prévu que des exceptions au traitement national sous forme de subventions fondées sur des déductions fiscales ou des recettes sacrifiées de quelque autre manière doivent être autorisées au titre de l'article III:8 b).

4.200 En fait, la Nouvelle

faure et l'expucts" ("versements à l'exportalu qu'unee

réduire le champ des subventions correspondantes à des transferts directs d'argent irait non pas dans le sens, mais à l'encontre, de l'objet et du but de l'article 9. Elle laisserait aux Membres davantage de possibilités de se soustraire aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC, ce qui était exactement ce que l'Organe d'appel avait cherché à éviter dans l'affaire *Canada – Périodiques*. L'examen de l'objet et du but des dispositions concernant la concurrence à l'exportation contenues dans l'Accord sur l'agriculture renforçait cette conclusion. Les recettes sacrifiées, qui n'étaient qu'un moyen d'accorder un avantage qui pouvait être obtenu moyennant un transfert direct d'argent, devaient être comprises dans le concept de "versements" contenu à l'article 9:1 c) si l'on voulait que la réduction progressive des subventions dans le cadre des engagements de réduction aboutisse.

4.201 La Nouvelle-Zélande a relevé que dans l'ancien système de prélèvements à la production la CCL, en association avec les offices ou organismes provinciaux de commercialisation du lait, procédait à des transferts d'argent en faveur des exportateurs pour compenser le coût du lait destiné à la fabrication de produits d'exportation acheté par l'industrie de transformation aux prix intérieurs plutôt qu'aux prix mondiaux. Avec le système des classes de lait, les transformateurs pouvaient, au titre de la classe 5 d) et e), acheter du lait destiné à entrer dans la fabrication de produits d'exportation aux prix mondiaux plutôt qu'aux prix intérieurs. La différence entre les deux approches était de pure forme. Dans chaque cas, les transformateurs de lait pour l'exportation étaient protégés contre les coûts élevés du lait sur le marché intérieur. Dans chaque cas, les transformateurs de lait pour l'exportation bénéficiaient d'une subvention au sens de l'expression "versements à l'exportation d'un produit agricole" contenue à l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture. Avec la classe 5 d) et e), les offices ou organismes provinciaux de commercialisation du lait qui permettaient aux transformateurs d'avoir accès au lait offert par les producteurs aux prix "classes spéciales" renonçaient à des recettes. L'office ou l'organisme de commercialisation du lait renonçait aux recettes qu'il aurait obtenues si le lait avait été vendu aux prix intérieurs.

4.202 La Nouvelle-Zélande soutenait que, si c'était l'office ou l'organisme provincial de commercialisation du lait qui permettait d'avoir accès à la subvention afférente aux classes spéciales de lait, en revanche c'était le producteur qui prenait en charge les coûts sur le plan financier. L'office ou l'organisme provincial avait un rôle d'intermédiaire, qui consistait à répercuter sur les producteurs les recettes provenant de la vente du lait des classes spéciales par la biais des arrangements de mise en commun. En fait, ce que l'organisme répercutait sur le producteur c'était les *pertes* découlant des ventes de lait aux prix du marché mondial. C'était le producteur qui renonçait aux recettes qu'il aurait obtenues si tout le lait avait été vendu aux transformateurs aux prix intérieurs. Le Programme des classes spéciales de lait masquait derrière un mécanisme complexe le fait patent que c'était le producteur qui effectuait les "versements à l'exportation d'un produit agricole" qui faisaient que ce programme tombait sous le coup des dispositions de l'article 9:1 c).

4.203 La Nouvelle-Zélande a fait valoir qu'en substance les recettes sacrifiées par les producteurs "à l'exportation d'un produit agricole" équivalaient à une subvention accordée aux transformateurs sous la forme d'un transfert direct d'argent financé par les recettes provenant d'un prélèvement imposé sur "un produit agricole dont le produit exporté est tiré" – catégorie de subvention expressément interdite en vertu de l'article 9:1 c). Le Programme des classes spéciales de lait supposait donc l'existence d'une structure compliquée pour une subvention extrêmement simple. Il consistait dans l'abandon de recettes à l'exportation d'un produit agricole. L'abandon de recettes pouvait être considéré comme concernant un office ou un organisme provincial de commercialisation du lait, ou les producteurs. La différence entre les deux était, en gros, une affaire de comptabilité. La forme était peut-être différente, mais le fond restait le même.

4.204 Comme elle l'avait noté à propos de l'article 9:1 a), la Nouvelle-Zélande a fait valoir que la classe 5 d) et e) du Programme des classes spéciales de lait pouvait aussi être considérée comme un moyen d'accorder des versements en nature – expression englobée également dans le terme

"versement" dans son sens ordinaire. Un versement en nature impliquait une rémunération qui prenait la forme de quelque chose d'autre que de l'argent ou d'équivalent à de l'argent. La fourniture de produits (le lait) à un prix réduit à la place de l'octroi d'une somme d'argent pour compenser le prix plus élevé du lait destiné à entrer dans la fabrication de produits écoulés sur le marché intérieur était un versement en nature. C'était un moyen direct de remplacer un versement moyennant un transfert d'argent. Et telle était bien l'intention. Il fallait voir dans ce système un moyen de remplacer les anciennes subventions sous forme de "transfert d'argent" accordées par le Canada moyennant des prélèvements à la production. C'était un "versement en nature" qui correspondait à la notion de

l'objet d'engagements de réduction étaient définies comme recouvrant les dépenses budgétaires globales et les recettes sacrifiées, les dépenses individuelles devaient en bonne logique comprendre

4.209 En conséquence, les États-Unis ont fait valoir qu'étant donné la manière exhaustive dont les subventions à l'exportation étaient traitées dans l'Accord sur l'agriculture – qui dénotait l'intention des Membres d'instituer des disciplines réelles et efficaces concernant les subventions à l'exportation – une interprétation étroite du terme "versements", qui conduirait à un affaiblissement des engagements et des disciplines en matière de réduction des subventions à l'exportation, serait contraire à l'objectif et au but général des dispositions pertinentes du traité dans leur ensemble.

4.210 À cet égard, les États-Unis ont indiqué que le professeur Tangermann avait aussi comparé les effets pernicioeux des subventions à l'exportation financées par les producteurs et l'établissement de prix communs par les organismes d'État chargés des exportations et qu'il avait considéré que le second système devait être assujéti aux mêmes disciplines concernant la concurrence à l'exportation:

"Lorsqu'un organisme d'État vend sur le marché intérieur à un prix supérieur au prix à l'exportation, alors que le prix payé aux producteurs nationaux est le prix moyen, il y a subventionnement implicite des exportations. Pour comprendre comment, le mieux est de comparer cette politique à des subventions à l'exportation financées par les producteurs. Dans le second cas, un prélèvement est perçu sur les ventes intérieures et les recettes obtenues servent à financer des subventions à l'exportation. On peut arriver aux mêmes prix avec un système de prix communs, et seule la nature technique des courants financiers diffère, pas le résultat économique. Le système de prix communs ne diffère donc des subventions à l'exportation financées par les producteurs que sur la forme, pas sur le fond. Il faudrait par conséquent empêcher les pays d'éluider leurs engagements en matière de subventions des exportations par le biais d'un régime de prix communs."²¹⁵

4.211 Les États-Unis ont noté qu'en ce qui concerne l'interprétation de l'article 9:1 c) les remises à l'exportation financées à l'aide de prélèvements étaient citées à titre d'exemple et ne restreignaient pas le champ de l'article 9. Ainsi, le membre de phrase relatif aux "versements qui sont financés par les recettes provenant d'un prélèvement" contenu à l'article 9:1 c) était précédé des mots "y compris", ce qui montrait que les versements financés de la sorte n'étaient qu'un exemple du type de versements visés par les disciplines en matière de subventions prévues à l'article 9. Rien dans le texte de cet alinéa ne permettait de considérer que d'autres types de financement de versements à l'exportation à la charge des producteurs, comme des prix réduits, échappaient aux limitations qu'imposait cette disposition. On devait considérer au contraire que des subventions qui étaient l'équivalent sur le plan pratique de prélèvements financés par les producteurs étaient visées par les disciplines prévues à l'article 9:1 c).

4.212 Les États-Unis ont fait valoir que le Programme des classes spéciales de lait du Canada différait sur la forme, pas sur le fond, du Programme de prélèvements à la production qui l'avait précédé. Les recettes sacrifiées (afférentes aux ventes à l'exportation effectuées dans le cadre des classes spéciales) par les producteurs de lait, qui se traduisaient par des prix réduits pour les fabricants de produits laitiers, équivalaient aux remises à l'exportation accordées à ces derniers dans le cadre du système de prélèvements. Considérer que le lait à prix réduit n'était pas visé par les dispositions de l'article 9:1 c) parce que l'avantage ou le versement dont bénéficiait l'exportateur de produits laitiers

²¹⁵ "A Developed Country Perspective of the Agenda for the Next WTO Round of Agricultural Negotiations" Sta -0.19 Tc 1 -11.2.5 0 TDdTc 2.3l ules c 2.3l ules c28 Tc retatasp s 23j 16.5 0 TD F1 9.75

prenait la forme d'un prix plus bas du lait plutôt que d'une remise à l'exportation subordonnée à l'exportation d'un produit dans la fabrication duquel entrait le lait, ce serait donner la primeur à la forme sur le fond. Le Programme des classes spéciales de lait, comme le programme de prélèvements à la production qu'il avait remplacé, entrait donc dans la catégorie des "versements à l'exportation d'un produit agricole" au sens de l'article 9:1 c). Premièrement, les prix réduits du lait de la classe 5 d) et e) pouvaient être obtenus uniquement pour la production de produits laitiers destinés à l'exportation et étaient donc accordés "à l'exportation d'un produit agricole". Deuxièmement, les prix plus bas accordés aux transformateurs sous réserve que le lait serve à la production de produits laitiers destinés à l'exportation étaient identiques, quant au fond et à leurs effets économiques, au système antérieur de remises à l'exportation financées à l'aide d'un prélèvement, et constituaient donc aussi un "versement" au sens de l'article 9:1 c) de l'Accord.²¹⁶

4.213 Le

4.217 Le Canada rejetait les allégations selon lesquelles, étant donné l'interaction entre l'article 9:2 et l'article 9:1, la définition de l'expression "dépenses budgétaires", qui englobait les "recettes sacrifiées", s'appliquait aux "versements" visés à l'article 9:1 c). C'était là refuser de prendre en compte le sens ordinaire d'un terme suite à une déduction indirecte et en dépit de la confirmation manifeste fondée sur le contexte que comportait l'annexe 2.

4.218 Le Canada a noté que dans l'affaire *États-Unis – Essence nouvelle formule* l'Organe d'appel avait procédé à la comparaison des termes utilisés dans différents paragraphes de l'article XX en vue de déterminer le sens du critère énoncé à l'article XX g). L'Organe d'appel avait relevé que des *mots différents* étaient utilisés dans les différents paragraphes afin de décrire comme il convenait la relation ou le degré de lien requis entre les objectifs en question et les mesures mises en œuvre, à savoir "nécessaires" dans certains alinéas, "se rapportant à" dans d'autres, "pour la protection de" dans un autre, et ainsi de suite. En conséquence, il avait considéré ce qui suit:

"Il ne semble pas raisonnable de supposer que les Membres de l'OMC entendaient exiger, en ce qui concerne chaque catégorie, le même type ou degré de lien ou relation entre la mesure considérée et l'intérêt ou la politique d'État que l'on cherche à promouvoir ou à réaliser".²¹⁷

4.219 Dans ces conditions, le Canada a fait valoir qu'on pouvait présumer que des termes spécifiques avaient un sens spécifique et que l'emploi de termes différents dans le texte d'un traité signifiait que les parties au traité désiraient que l'on attribue à ces termes différents un sens différent. L'approche adoptée pour l'interprétation du terme "versements" à l'article 9:1

Professeur Tangermann reconnaissait que le meilleur moyen de concilier des théories économiques divergentes était de procéder à des négociations multilatérales, et non à des négociations à l'occasion d'un différend. Le Canada estimait qu'il était manifeste que, pour le Professeur Tangermann, les négociations du Cycle d'Uruguay dans le domaine de l'agriculture s'étaient soldées par des résultats peu satisfaisants en matière économique. S'il était vrai que le Professeur Tangermann avait le droit d'avoir une opinion sur les résultats qui lui paraîtraient souhaitables²²⁰, l'Accord sur l'agriculture ne touchait pas à des théories économiques particulières mais à des obligations juridiques spécifiques convenues par les Membres.

4.221 Le Canada a fait valoir que, s'il avait été en fait dans l'intention des négociateurs de donner au terme "versement" un sens plus large que son sens ordinaire, ils l'auraient indiqué expressément. Ainsi, l'expression "dépenses budgétaires" et le terme "dépenses" étaient définis à l'article premier de l'Accord sur l'agriculture comme comprenant les "recettes sacrifiées". En revanche, les versements, qui ne comprenaient pas dans leur sens ordinaire les "recettes sacrifiées", ne l'étaient pas. La manière dont le terme "versement" était employé en d'autres points de l'Accord sur l'agriculture confirmait ce point de vue. Le terme était surtout employé à l'annexe 2 à propos du soutien interne. L'article 5 de l'annexe 2 contenait l'expression "des versements ... (ou des recettes sacrifiées, y compris les paiements en nature)". Il était manifeste que les rédacteurs de l'Accord n'ignoraient pas que les "recettes sacrifiées" ne sont pas couvertes par le terme "versement" dans son sens ordinaire et qu'il faudrait prévoir une disposition expresse indiquant qu'elles l'étaient. Comme rien de semblable ne figurait à l'article 9:1, on ne pouvait que conclure que, dans le cas de l'article 9:1 c), l'intention des rédacteurs était que le terme "versement" soit pris dans son sens ordinaire.

4.222 Le Canada alléguait par ailleurs que l'historique des négociations de l'Accord sur l'agriculture était également sa position selon laquelle le terme "versement" devait être interprété avec précision. L'article 32 de la Convention de Vienne autorisait le recours à des moyens complémentaires, y compris les travaux préparatoires, pour étayer l'interprétation retenue sur la base de l'article 31.

4.223 Le Canada a noté que l'annexe 7 du Projet de documents de travail d'Arthur Dunkel du 21 novembre 1991 contenait un projet de liste concernant les mesures qui seraient considérées comme des "subventions à l'exportation" aux fins des engagements de réduction.²²¹ Cette liste, qui était

aboutir à un subventionnement croisé des exportations et qui ne sont peut-être pas interdites de manière suffisamment claire selon le texte actuel. Les systèmes de quotas de production dans lesquels la production hors quota est vendue aux prix du marché mondial et les arrangements relatifs à l'établissement de prix communs en sont deux exemples" (pas d'italiques dans l'original). Plus loin, à la page 23, le Professeur Tangermann évoque la difficulté d'amener les pays à aborder ce problème éventuel et suggère deux solutions: "Toutefois, *on pourrait tenter de se mettre d'accord* sur le fait que les nouveaux régimes de ce genre (nouvelles modifications apportées aux régimes anciens ayant le même genre d'effets sur les exportations) institués après le Cycle d'Uruguay sont compris dans la définition des subventions à l'exportation. Autre possibilité, *on pourrait se mettre d'accord de manière expresse (sous une forme juridique appropriée)* sur le fait que ces régimes sont visés à l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture, c'est-à-dire constituent un "contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation" (pas d'italiques dans l'original)".

²²⁰ *Ibid.*, page 21: "Ces exportations peuvent donc sembler *ne pas relever* des engagements en matière de subventions à l'exportation prévus dans l'Accord sur l'agriculture. *D'un point de vue économique*, cette situation n'est pas très satisfaisante" (pas d'italiques dans l'original). Plus loin, pages 22 et 23, il est dit: "Il est donc assez problématique, pour le moins, que la définition des subventions à l'exportation contenue dans l'Accord sur l'agriculture n'englobe pas le subventionnement indirect croisé."

²²¹ Canada, pièce n° 29.

WT/DS103/R
WT/DS113/R

l'article 9. Elle a fait ressortir que l'article 9:2 précisait que les engagements de réduction des subventions à l'exportation devaient comprendre les subventions qui prenaient la forme de recettes sacrifiées. Il serait donc contraire à l'objet des disciplines de l'article 9 de considérer les recettes sacrifiées et les versements en nature hors du contexte des définitions sur lesquelles ces engagements étaient fondés. Un tel résultat n'avait pas pu être envisagé par les négociateurs de l'article 9.

4.229 La Nouvelle-Zélande a fait valoir que la référence expresse aux recettes sacrifiées et aux versements en nature contenue à l'article 5 de l'annexe 2 et la référence aux recettes sacrifiées contenue à l'article 9:2 (ainsi que d'autres références analogues contenues aux articles 1 a), 2, 3 et 4 de l'annexe 2 et à l'article 2 de l'annexe 3) montraient bien qu'il était expressément prévu que le subventionnement accordé par ces moyens devait être assujéti aux disciplines de l'Accord sur l'agriculture.

4.230 La Nouvelle-Zélande a noté que le Canada alléguait par ailleurs que l'emploi de termes différents dans les différents alinéas de l'article 9:1 pour décrire la subvention à l'exportation considérée était la preuve que chacun devait avoir un sens différent. Or, les exemples présentés montraient tous le contraire de ce que le Canada alléguait. Chacun constituait un cas de subventionnement et il n'était donc pas sérieux de soutenir que seuls les alinéas qui contenaient le terme "subvention" devaient en fait être interprétés comme renvoyant à des subventions ou, comme l'affirmaient les Canadiens, être interprétés dans un sens aussi large que la répétition expresse du terme "subvention" le demanderait.

4.231 La Nouvelle-Zélande a noté la déduction que le Canada avait tirée du fait que le terme "versements" avait été inséré à l'article 9:1 c) à la place du terme "subvention" au moment de la

WT/DS103/R
WT/DS113/R

formes de subventions financées par les producteurs visées par cet alinéa ne faisait que confirmer la conclusion que les subventions comme celles qui étaient accordées au titre des "classes spéciales de lait" devaient être visées.

4.236 La Nouvelle-Zélande a noté que, selon l'approche du Canada, si le terme "subventions" avait été utilisé à l'article 9:1 c), il aurait fallu l'interpréter conformément à l'article premier de l'Accord SMC. Cela aurait limité la portée de la subvention visée à l'article 9:1 c). Or, comme le Canada l'avait reconnu (paragraphe 4.127), l'article 9:1 donnait une "liste exemplative" de subventions à l'exportation et donc élargissait la portée de la notion de "subventions à l'exportation" contenue à l'article premier de l'Accord sur l'agriculture. Selon cette analyse, en bonne logique, le Canada devrait soutenir que l'utilisation du terme "versements" à l'article 9:1 c) était destinée à élargir le champ des mesures qui auraient été visées si l'on avait retenu le terme "subventions".

4.237 Qu'on la considère comme des recettes sacrifiées par l'office ou l'organisme provincial de commercialisation du lait ou par le producteur – ce qui, selon elle, était précisément la catégorie de subventionnement que l'article 9:1 c) était censé couvrir – ou comme un versement en nature, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que la fourniture de lait à prix réduit aux transformateurs de produits laitiers d'exportation au titre de la classe spéciale 5 d) et e) constituait un "versement à l'exportation d'un produit agricole" au sens de l'article 9:1 c).

4.238 Les **États-Unis** alléguaient que le Canada avait déformé les conclusions du Professeur Tangermann au sujet de l'applicabilité des disciplines de l'Accord sur l'agriculture concernant les subventions à l'exportation au Programme des classes spéciales de lait du Canada (paragraphe 4.220). Le Canada avait mis l'accent sur un aspect de l'article du Professeur Tangermann qui avait trait aux régimes de contingents portant sur l'exportation du produit effectivement contingenté comme le sucre en provenance des Communautés européennes, ce qui n'était pas le cas du Programme des classes spéciales de lait du Canada dans lequel c'était le transformateur de produits d'exportation qui bénéficiait de la production hors quota à prix réduits. Le Canada n'avait pas mentionné les conclusions plus pertinentes énoncées dans la suite de l'article, qui se rapportaient expressément au régime appliqué par le Canada aux produits laitiers: "Les pays ne devraient donc pas être autorisés à éluder leurs engagements en matière de subventions à l'exportation par le biais d'un régime de prix communs. Il devrait paraître évident que les engagements concernant les subventions à l'exportation constituent une limitation effective de la portée des régimes de prix communs" (notes de bas de page omises), États-Unis, pièce n° 24, page 33. Dans la note de bas de page 13 de l'article du Professeur Tangermann, il était dit: "Cette situation pourrait être lourde de conséquences pour le nouveau régime de prix communs concernant le lait mis en place au Canada, qui a remplacé les subventions à l'exportation financées par les producteurs appliquées par le Canada avant l'achèvement des négociations du Cycle d'Uruguay."

4.239 Le **Canada** a noté que la Nouvelle-Zélande contestait l'emploi du terme précis "versement" et faisait valoir que si on avait voulu apporter une telle précision on aurait utilisé l'expression "versement direct" (paragraphe 4.227). Cet argument était en contradiction avec la position de la Nouvelle-Zélande au sujet des "subventions directes" – la Nouvelle-Zélande avait fait valoir en effet qu'"... une subvention "directe" était une subvention qui avait sur le commerce du produit des effets directs, et non accessoires ou indirects" (paragraphe 4.188). De l'avis du Canada, les subventions à l'exportation visées à l'article 9:1 c) ne concernaient pas uniquement les versements directs (autrement dit elles n'excluaient pas les versements ayant des effets accessoires ou indirects sur le commerce) mais les versements au sens ordinaire du terme. Le Canada a fait valoir que les négociateurs avaient jugé nécessaire de préciser ce qu'il fallait entendre par "versements directs" à l'annexe 2 en y incluant expressément la notion de "versement en nature". S'ils avaient voulu inclure ce concept à l'article 9:1 c), ils l'auraient aussi inclus expressément dans cette disposition. Le fait qu'ils s'en étaient abstenus avait des incidences importantes sur l'interprétation de l'Accord.

4.240 Le Canada a noté en outre que les plaignants avaient laissé entendre que le terme "versement" contenu à l'article 9:1 c) recouvrait les recettes sacrifiées. Si les "recettes sacrifiées" entraient dans la définition du terme "subvention", elles ne correspondaient pas au sens ordinaire du terme "versement". À titre d'exemple, il était courant que les établissements de vente au détail du Canada offrent des rabais aux personnes de plus de 60 à 65 ans. Il n'était absolument pas courant de considérer ces rabais comme des "versements" consentis aux clients. Le Canada a noté par ailleurs que les États-Unis avaient reconnu que la notion de recettes abandonnées était généralement associée aux seuls cas où il s'agissait du Trésor public ou de fonds publics, comme lorsque l'État renonçait à des impôts.²²⁹ Il a réaffirmé que, même si le terme "versement" recouvrait les recettes abandonnées, il n'y avait pas de recettes abandonnées puisque les producteurs recevaient le meilleur prix possible que ce soit sur le marché intérieur ou sur le marché d'exportation (paragraphe 4.181 et suivants). En outre, le seul versement était le versement effectué par le transformateur dans le cadre de la transaction pour obtenir le produit. En outre, aucune preuve que ces versements soient financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics n'avait été présentée.

ii) *Financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics*

4.241 La **Nouvelle-Zélande** a fait valoir que la prescription relative à la participation des pouvoirs publics au subventionnement contenue à l'article 9:1 c) était manifestement satisfaite dans le cas particulier (voir les arguments exposés aux paragraphes 4.41 et suivants). La mesure des pouvoirs publics considérée ne signifiait pas nécessairement que le gouvernement avait versé de l'argent ou renoncé à des recettes puisque l'expression "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" était immédiatement suivie du membre de phrase "qu'ils représentent ou non une charge pour le Trésor public". En outre, l'expression "en vertu de" montrait que, s'il devait y avoir participation des pouvoirs publics, la mesure des pouvoirs publics n'était pas nécessairement le seul et unique moyen de financer la subvention.

4.242 S'agissant des subventions, il s'agit de déterminer si les subventions sont accordées en vertu d'une mesure des pouvoirs publics.

4.242 Nouvelle-Z 9 not51 affirmé Canada en mesure de verser des versements de TD
t, livraCeeniauxlicsa n'avait éplan "fi."agraph025 5D /F1 .25 0 6Tj 0 -116 37D -0.2625 Tc

4.244 La Nouvelle-Zélande estimait que ce qui avait été changé c'était la manière de venir en aide aux producteurs pour faire face au prix élevé du lait sur le marché intérieur; ce qui n'avait pas changé c'était la nature ou le degré d'intervention des pouvoirs publics dans le cadre de ce système. Selon la description du système donnée par le Canada, les décisions étaient prises par les producteurs par l'intermédiaire des offices de commercialisation des produits laitiers et du CCGAL. Le rôle de la CCL se résumait à exécuter ces décisions des producteurs. Il était vraisemblable que c'était ce que faisait la CCL à l'époque où le système de prélèvements à la production/remise était en place, et c'était, d'après le Canada, ce qu'elle faisait aujourd'hui. Dans ces conditions même si l'on acceptait, pour les besoins de la discussion, la description du rôle des pouvoirs publics dans la gestion du système donnée par le Canada, admettre que le système de prélèvements à la production tombait sous le coup de l'article 9:1 c) c'était admettre que le Programme des classes spéciales de lait en vigueur

incombait au Canada au titre de l'article XI:2 c) i) du GATT de réduire la production et la commercialisation en tant que condition du maintien de restrictions quantitatives à l'importation.

4.252 Le Canada a fait valoir que les arrangements actuels relatifs à l'exportation de produits laitiers étaient entièrement différents. Aucun prélèvement n'était plus imposé aux producteurs. La CCL ne roulait pas sur l'or pour pouvoir effectuer des versements en faveur des exportateurs et en fait aucun versement n'était effectué en faveur des transformateurs. Pour chaque transaction au titre de la classe 5

l'objet de subventions à l'exportation, renforçait encore cette position. Le Canada partageait cette interprétation de l'obligation énoncée à l'article 10:3. Les États-Unis alléguaient donc que le Programme des classes spéciales de lait entraînait et menaçait d'entraîner un contournement des engagements de réduction des subventions pris par le Canada dans le cadre de l'OMC.

4.257 Le **Canada** considérait que l'article 10 ne s'appliquait pas en l'espèce car il ne pouvait pas être démontré qu'il existait des subventions à l'exportation autres que les subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1, ni qu'il y avait contournement effectif ou menace de contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation. Le Canada notait que l'article 10:1 comportait trois éléments. Il fallait:

a) qu'il y ait subvention à l'exportation autre qu'une autre subvention à l'exportation énumérée au paragraphe 1 de l'article 9 (soit une subvention subordonnée aux résultats à l'exportation);

ou

b) qu'il y ait transaction non commerciale;

et.

mesure non énumérée à l'article 9 qui correspondrait à cette définition satisferait donc aux prescriptions de l'article 10:1. Ce serait le cas par exemple des mesures répondant à la définition du terme "subvention" contenue à l'alinéa

toutes les subventions à l'exportation au sens de l'article 1 e) de l'Accord autres que celles qui étaient expressément définies à l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture. Comme ni l'article 10 ni aucune autre disposition de l'Accord sur l'agriculture ne contenaient de définition expresse du terme "subvention", il était nécessaire, conformément aux "règles coutumières d'interprétation du droit international public", d'examiner le contexte, l'objet et le but de cette disposition d'un traité pour attribuer un sens à ce terme. Le contexte de l'article 10 comprenait les autres dispositions de l'Accord sur l'agriculture, ainsi que les dispositions des autres accords pertinents de l'OMC, dont l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. La Liste exemplative de subventions à l'exportation contenue à l'annexe I de l'Accord SMC comme l'article premier de cet accord, donnait des indications sur le sens du terme "subventions" aux fins de l'Accord sur l'agriculture (section 4). Les mesures qui satisfaisaient aux prescriptions soit de la Liste exemplative, soit de l'article premier de l'Accord SMC étaient donc aussi des subventions aux fins de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture.

4.264 Le **Canada** a fait valoir qu'il avait démontré que les ventes de lait considérées ne constituaient pas une "subvention à l'exportation" visée à l'article premier de l'Accord sur l'agriculture. Plus précisément, il avait démontré qu'il n'y avait pas de "subvention" au sens de l'Accord SMC et qu'il n'y avait pas de pratique correspondant à la liste de "subventions à l'exportation" figurant dans la Liste exemplative annexée à cet accord. Il n'y avait donc pas de "subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées au paragraphe 1 de l'article 9". En conséquence, l'article 10:1 ne s'appliquait pas.

iii)

"Nous ne changeons rien au prix du lait, nous modifions simplement le fonctionnement du système ... Au lieu d'avoir un système de retenues, au lieu de recevoir une certaine somme sur laquelle se ferait une retenue pour la portion du lait qui répond à ces demandes, il y a mise en commun du prix et c'est le résultat net qui est versé au producteur."²³³

résultats identiques ou analogues. Selon l'article 10:1, ces "autres subventions à l'exportation" étaient assujetties aux mêmes engagements de réduction des exportations.

4.270 Les États-Unis ont rappelé que les engagements de réduction supposaient une réduction des dépenses budgétaires mais aussi des quantités des exportations subventionnées.²³⁶ Les engagements spécifiques de chaque Membre étaient précisés à la section IV, partie II, de la liste de chaque Membre. En conséquence, toute subvention à l'exportation accordée par un Membre consistant à subventionner les exportations d'un produit donné en dépassement des quantités spécifiées dans la liste dudit Membre pour une année déterminée constituerait un contournement au sens ordinaire de l'article 10:1 des engagements de réduction de ce pays concernant ce produit.

4.271 Les États-Unis ont noté que cette interprétation du libellé de l'article 10:1 concernant le contournement était conforme à l'objet et au but des disciplines en matière de subventions à l'exportation contenues dans la partie V de l'Accord et dans l'ensemble de l'Accord. Comme il était dit dans le préambule de l'Accord²³⁷, en concluant cet accord l'objectif des Membres était notamment d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché et d'arriver à des engagements contraignants et spécifiques en matière de concurrence à l'exportation. L'objet et le but de l'article 10:1 signifiaient donc qu'un Membre ne devait pas appliquer de subventions à l'exportation pour des quantités excédant les niveaux pour lesquels les Membres avaient souscrit des engagements dans leurs listes respectives.²³⁸ Autoriser autre chose compromettrait considérablement ces disciplines en matière de subventions et permettrait d'éluder les engagements de réduction qui étaient un aspect fondamental de la réforme du commerce des produits agricoles. À cet égard, le libellé de l'article 10:3 examiné était extrêmement pertinent (paragraphe 4.295 et suivants). Il prévoyait qu'un Membre dont la quantité d'exportations subventionnées concernant un produit spécifique excédait l'engagement de réduction devait démontrer qu'aucune subvention à l'exportation n'avait été accordée pour le volume d'exportations excédant l'engagement. Les mots-clés de cette disposition étaient qu'*aucune* subvention à l'exportation, *figurant ou non sur la liste de l'article 9*, n'était autorisée pour la quantité d'exportations excédant les engagements de réduction. Toute subvention appliquée à une quantité d'exportations en sus des niveaux de réduction adoptés dans la liste pertinente du Membre était incompatible avec les obligations de ce Membre au regard de l'Accord sur l'agriculture.

4.272 C'est pourquoi les États-Unis ont fait valoir que dans la mesure où un pays accordait une
0 Tw (,) Tj -449.25 -12.75 dantnn(accordo extuTf -0.1632 exc9r.16921e esventions et perm.25 -12.75 dantnn(a.169

4.273 Les États-Unis estimaient que le Canada avait transformé les prélèvements à l'exportation financés par les producteurs en un nouveau régime de subventions pour tenter, selon toute apparence, d'éluider tout engagement de réduction. Tel était précisément le genre de mesures visées par les paragraphes 1 et 3 de l'article 10. Les rédacteurs de l'article 9:1 savaient que les disciplines en matière de subventions à l'exportation seraient compromises si on laissait aux Membres la possibilité de remplacer par différentes subventions à l'exportation celles qui étaient énumérées à l'article 9. L'article 10:1 avait simplement pour but d'éviter qu'un Membre ne recoure à une telle démarche si les subventions à l'exportation entraînaient ou menaçaient d'entraîner un contournement des engagements de réduction contenus dans sa liste.

4.274 Les États-Unis ont rappelé que des personnalités du gouvernement du Canada et de l'industrie laitière canadienne avaient déclaré que le système de prix pour les classes spéciales de lait était destiné à soutenir les exportations tout comme le système de prélèvements/remises à l'exportation existant avant l'avènement de l'OMC qui était un subventionnement des exportations. En outre, des personnalités canadiennes avaient considéré que le passage au système de prix pour les classes spéciales de lait ne modifierait pas l'équation économique recettes obtenues/coûts encourus, que ce soit pour les producteurs de lait ou pour les fabricants de produits laitiers.

4.275 En conclusion, les États-Unis ont fait valoir que le système de prix pour les classes spéciales de lait du Canada était une subvention à l'exportation des produits laitiers qui excédait les limites que le Canada se devait de respecter en vertu de l'Accord sur l'agriculture, qu'elle relève de l'article 9 ou de l'article 10 de l'Accord. Elle n'était donc pas visée par l'exemption prévue à l'article 13 c) ii) de l'Accord sur l'agriculture. Elle était donc également incompatible avec les obligations du Canada au regard de l'article 3 de l'Accord SMC.

4.276 Le **Canada** a fait valoir que c'était un exercice de rhétorique et non un raisonnement juridique que d'alléguer, comme le faisaient les plaignants, que le Canada contournait les obligations imposées par l'Accord sur l'agriculture parce qu'il poursuivait les mêmes *objectifs* (à savoir préserver l'intégrité du système de gestion des approvisionnements de lait canadien) qu'avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Les arguments des plaignants reposaient sur des déclarations de personnalités canadiennes qui avaient indiqué qu'en mettant les mesures adoptées par le Canada en conformité avec l'Accord de l'OMC, le Canada continuerait de poursuivre les mêmes objectifs qu'auparavant. Or, le Canada a fait valoir qu'il était manifeste que l'article 10:1 ne réglementait pas l'établissement d'*objectifs*. Il précisait simplement que "*les subventions à l'exportation* qui ne sont pas énumérées au paragraphe 1 de l'article 9" ne devaient pas être appliquées d'une manière qui entraîne un contournement des engagements.

4.277 Le Canada a fait valoir que la déclaration des États-Unis qui avaient affirmé qu'une subvention à l'exportation, qu'elle tombe ou non sous le coup de l'article 9:1, si elle excédait la quantité prévue dans la liste d'un Membre "constituerait un contournement au sens ordinaire de l'article 10:1" (paragraphe 4.270) était trop générale. Seules les "subventions à l'exportation" autres que celles qui étaient visées à l'article 9:1 pouvaient être assujetties aux règles de l'article 10. Une subvention à l'exportation visée à l'article 9:1 excédant les engagements en matière de quantités ne constituait pas un contournement de l'article 9, mais plutôt une violation de l'article 8. Les États-Unis se trompaient dans la mesure où ils semblaient considérer que l'application de subventions à l'exportation énumérées à l'article 9 en dépassement des engagements de réduction des subventions d'un Membre visés dans cet article justifiait une allégation de contournement distincte au titre de l'article 10. Le Canada reconnaissait que, si des subventions à l'exportation autres que celles qui sont énumérées à l'article 9:1 avaient été appliquées à un produit faisant l'objet d'engagements de réduction des subventions en dépassement du niveau d'engagement de réduction spécifié dans la liste d'un Membre pour ce produit, il y aurait présomption de contournement en application de l'article 10. Le problème était de déterminer si de telles "subventions à l'exportation" avaient été accordées.

4.278 Le Canada a souligné l'importance de la nature exacte de l'article 10:1. L'article 10:1 *ne* disait *pas* que les parties ne pouvaient pas recourir à d'autres mécanismes que des "subventions à l'exportation" pour atteindre les objectifs généraux ou les objectifs de politique générale en vue desquels des "subventions à l'exportation" avaient été mises en œuvre antérieurement. Il avait été rédigé au contraire de façon à avoir un sens très ciblé et très limité, à savoir mettre des limites à l'application des "subventions à l'exportation" définies à l'article premier de l'*Accord sur l'agriculture* qui ne sont pas énumérées à l'article 9:1, qui ont pour effet de contourner les engagements de réduction des subventions à l'exportation. Les rédacteurs n'envisageaient pas qu'il puisse être invoqué pour restreindre les droits des Membres de recourir à des mesures dont les négociateurs de l'Accord sur l'agriculture n'avaient pas convenu qu'elles devaient être limitées.

4.279 Le Canada a fait valoir que le fait de rendre des mesures compatibles avec les Accords de l'OMC tout en s'efforçant d'atteindre les mêmes objectifs de politique générale n'était pas en soi une manière de "contourner" ou d'"éluder" les engagements de réduction. Les déclarations de personnalités canadiennes citées dans les communications des plaignants devraient être vues sous cet angle. Le Canada ne contestait pas qu'après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC il était dans son intention de préserver l'intégrité du système canadien de gestion des approvisionnements de lait. En fait, il était dans l'intention de pratiquement tous les Membres de l'OMC de continuer de préserver certains programmes agricoles mis en place sur le plan interne dans le respect du cadre juridique établi par l'Accord sur l'agriculture. Vu sous un autre angle, le régime spécial prévu dans cet accord n'avait aucun sens.

4.280 Le Canada a fait valoir que le remplacement d'un système de prélèvements par le système en vigueur dans lequel les décisions étaient prises par les producteurs individuellement et collectivement sur la base de prix à l'exportation fondés sur les prix du marché n'était qu'une des nombreuses mesures prises par le Canada pour mettre le régime canadien en conformité avec les engagements pris à l'OMC dans le cadre du processus de mise en œuvre; la nature et les effets du nouveau système étaient très différents de ceux du système de prélèvements en place avant l'achèvement du Cycle d'Uruguay. Avec l'instauration du Programme des classes spéciales de lait, le Canada était passé d'un système fondé sur des pénalités destiné à limiter d'aussi près que possible la production à la satisfaction des besoins nationaux aux fins de l'article XI du GATT de 1947 à un nouveau système de débouchés qui offrait aux producteurs la possibilité de prendre des risques commerciaux et de pénétrer sur le marché d'exportation. Les pénalités ayant fait place à des débouchés, les producteurs qui désiraient se lancer dans la nouvelle aventure pouvaient le faire dans un esprit totalement différent. Toutefois, comme il n'y avait aucune obligation, ils pouvaient aussi se contenter de vendre uniquement sur le marché intérieur. Il était donc tout à fait juste de leur dire qu'ils pouvaient décider de ne pas exporter

l'OMC. En bref, le Canada considérait que la mise en place du nouveau Programme des classes spéciales de lait témoignait de son *intention* de se conformer à ses obligations dans le cadre de l'OMC, et non de les éluder.

4.282 La **Nouvelle-Zélande** a fait ressortir que l'article 10 avait pour objectif d'instaurer des disciplines en matière de contournement. Il était destiné à s'appliquer aux mesures qui ne répondaient pas aux définitions précises de l'article 9:1 mais qui avaient néanmoins les mêmes effets économiques que les subventions visées par des engagements de réduction au titre de l'article 9. Lorsqu'ils avaient élaboré des dispositions en vue d'empêcher le contournement des engagements visés à l'article 9, les rédacteurs de l'Accord avaient manifestement à l'esprit des mesures analogues à celles qui étaient

9:;s mêm si,s ser le pln technmiqu, cellesn' étaien (pasexp restéien visées pas) Tj 919.5 -12.75 TD -0.978 Tc 038055

Nouvellr paslrn5vie0ddP TD -0.38351340 l'xpso TD -0.1746 Tc 13422iw (cisli

pas à la définition précise de l'article 9 mais qui auraient elles aussi pour effet d'éviter aux exportateurs d'avoir à assumer le coût réel de la production de produits d'exportation. L'objet et le but de cet article devaient eux aussi être pris en considération pour déterminer ce qui constituait une subvention à l'exportation aux fins de l'article 10.

4.286 La Nouvelle-Zélande estimait que, compte tenu de la vaste portée de la définition de l'expression "subventions à l'exportation" contenue à l'article 1 e) de l'Accord sur l'agriculture et de l'objectif de l'article

lieu de prendre en compte la question de savoir si le programme constituait un contournement. Pour toutes ces raisons, la Nouvelle-Zélande estimait que, même si le régime des "classes spéciales de lait" n'entrait pas dans le cadre de l'article 9, il constituerait néanmoins une subvention à l'exportation ayant pour effet de contourner ou de menacer de contourner les engagements en matière de subventions à l'exportation pris par le Canada au sens de l'article 10.

iv) Article 10:3 – Charge de la preuve

4.290

dépassement du niveau annuel des quantités exportées spécifié dans la Liste du Membre pour le produit en question. Le fait que cette prescription était incluse dans l'article 10:3 montrait bien l'importance attachée dans l'Accord au risque de contournement des engagements de réduction des subventions à l'exportation. L'application de ces dispositions en l'espèce signifiait que le Canada devait démontrer qu'aucune subvention à l'exportation n'avait été accordée pour les quantités exportées en dépassement de ses engagements de réduction. Comme les quantités exportées de

4. Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("Accord SMC")

a) Récapitulation des arguments

4.301 La **Nouvelle-Zélande** a allégué que, même en s'appuyant sur sa propre interprétation du terme "subvention", au regard de l'Accord SMC, le Canada n'avait pas montré que le Programme des classes spéciales de lait n'entraînait pas dans le cadre de la définition d'une subvention. Elle a fait valoir que ce programme constituait une subvention au sens de l'article premier de l'Accord SMC à plusieurs égards:

- a) il constituait la fourniture d'un bien par les pouvoirs publics au sens de l'article 1.1 a) 1) iii);
- b) ou, les pouvoirs publics avaient chargé un organisme privé d'exécuter cette même fonction au sens de l'article 1.1 a) 1) iv); et
- c) il constituait une forme de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994, comme prévu à l'article 1.1 a) 2).

4.302 La Nouvelle-Zélande a noté que l'article premier de l'Accord SMC prévoyait qu'une subvention était réputée exister s'il y avait une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public, ou une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994, et si un avantage était ainsi conféré. Le Programme des classes spéciales de lait consistait en une contribution financière des pouvoirs publics. Également le Programme des classes spéciales de lait pouvait être considéré comme une forme de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994. Dans un cas comme dans l'autre, un avantage était conféré au sens de l'article premier de l'Accord SMC.

4.303 En outre, le Programme des classes spéciales de lait constituait l'octroi d'une subvention à l'exportation au sens du paragraphe d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation figurant à l'Annexe I de l'Accord SMC.

4.304 Les **États-Unis** estimaient que la définition d'une subvention était sensiblement la même aux fins de l'Accord sur l'agriculture et aux fins de l'Accord SMC. Comme l'Accord SMC était l'un des autres Accords figurant à l'Annexe 1A de l'Accord de Marrakech, il faisait partie du contexte de l'Accord sur l'agriculture.

4.305 Les États-Unis ont allégué que même à supposer, uniquement pour les besoins du débat et sans préjudice de leurs vues sur l'applicabilité des articles 9 et 10 de l'Accord sur l'agriculture, que l'Accord SMC permette de déterminer ce qui constituait une subvention à l'exportation, le paragraphe d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation figurant à l'Annexe I débouchait directement sur la conclusion que le Programme des classes spéciales de lait était une subvention à l'exportation. Les États-Unis alléguaient donc que ce programme, et en particulier la fourniture de lait meilleur marché aux exportateurs par le biais des classes spéciales 5 d) et e), constituait une subvention à l'exportation au sens de l'Accord sur l'agriculture et au sens de l'Accord SMC.

4.306 Le **Canada** soutenait que la vente de lait à des fins d'exportation au Canada ne constituait pas une "contribution financière des pouvoirs publics ou d'un organisme public" au regard de l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC, ni "une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994", ni un "avantage" pour l'acheteur par rapport aux conditions commerciales normales s'appliquant sur un tel marché; il ne pouvait exister d'"avantage" au sens où ce terme devrait être interprété dans le cadre de l'article premier de l'Accord SMC.

4.307

4.311 Le Canada a noté que, d'après son sens ordinaire, l'expression "contribution financière" signifiait que quelque chose de valeur était remis par un donateur à un bénéficiaire. Dans ce cas, l'expression "contribution financière des pouvoirs publics ou de tout autre organisme public" désignait le transfert de quelque chose de valeur des pouvoirs publics ou de tout autre organisme public à un bénéficiaire. Faute de preuve de l'existence d'un tel transfert de ressources, il ne pouvait y avoir de "contribution financière". Chacune des rubriques des alinéas i) à iv) devait être interprétée eu égard à ce principe de base. Le Canada estimait que l'examen de chacune des rubriques des alinéas i) à iv) de l'article 1.1 a) 1) montrait qu'aucune d'entre elles ne s'appliquait aux pratiques en cause.

Alinéa i)

4.312 Le **Canada** a noté qu'en vertu de l'alinéa i) il y avait "une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout autre organisme public" lorsqu'"une pratique des pouvoirs publics comport[ait] un transfert direct de fonds (par exemple, sous la forme de dons, prêts et participation au capital social) ou des transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple, des garanties de prêts)". Cette disposition visait la forme la plus courante de contribution financière en rapport avec une subvention, à savoir le versement direct à un bénéficiaire de fonds provenant des deniers publics. Le Canada a fait valoir que les faits montraient clairement que les pratiques contestées ne donnaient pas lieu à des dons directs ni à des transferts directs de fonds des pouvoirs publics à un bénéficiaire. Dans le système de commercialisation du lait pour l'exportation aux prix mondiaux, il n'y avait rien qui soit assimilable à un don, à un prêt ni à une prise de participation des pouvoirs publics, ni à un transfert direct potentiel de fonds ou de passif comme une garantie de prêt. Aucune preuve ni allégation contraires n'avaient été présentées par les plaignants.

Alinéa ii)

4.313 Le **Canada** a rappelé qu'en vertu de l'alinéa ii) il y avait "une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout autre organisme public" lorsque "des recettes publiques normalement exigibles [étaient] abandonnées ou n'[étaient] pas perçues (par exemple, dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt)". Cette disposition concernait toute pratique dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics décidaient de ne pas percevoir des taxes ou d'autres droits qui leur étaient dus²⁴⁴ et versaient de ce fait une contribution financière à la personne qui leur devait ces sommes. Il était évident que les pratiques en cause ne donnaient pas lieu à un tel renoncement aux taxes, droits ou autres recettes publiques dus. Aucune preuve du contraire n'a été apportée par les plaignants.

Alinéa iii)

4.314 Le **Canada** a noté qu'en vertu de l'alinéa iii) il y avait "une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout autre organisme public" lorsque "les pouvoirs publics fourniss[ai]ent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou ach[etaient] des biens". Le Canada a fait valoir que les pouvoirs publics canadiens, à quelque niveau que ce soit, ne fournissaient de lait à personne. Comme il était indiqué dans la Partie I, l'industrie laitière canadienne était exclusivement composée d'exploitations privées produisant du lait qu'elles vendaient à des transformateurs laitiers privés ou regroupés en coopératives. Les ventes avaient lieu dans un cadre établi par la loi, mais le lait était produit et vendu par des exploitants privés. Le fonctionnement du système reposait, pour

²⁴⁴ Le Canada a fait valoir qu'il ressortait clairement du fait que les "crédits d'impôt" étaient l'exemple retenu pour illustrer cette disposition et qu'il était question des "droits" dans la note de bas de page relative à cette disposition, que l'intention des négociateurs avait été de lier l'expression "recettes publiques" aux taxes ou aux droits.

d'un organisme privé relevaient de cette disposition, trois éléments devaient être établis: i) les pouvoirs publics devaient avoir ordonné à un organisme privé d'exécuter une fonction ou l'avoir chargé de le faire; ii) la fonction devait figurer parmi celles qui étaient énumérées aux alinéas i) à iii); et iii) il devait s'agir d'une fonction *normalement* exécutée par les pouvoirs publics et "ne différant pas véritablement de la pratique *normale* des pouvoirs publics".

4.324 Le Canada a fait valoir que les pouvoirs publics canadiens n'avaient pas "chargé" un organisme privé, ni "ordonné" à un organisme privé d'exécuter une des fonctions énumérées aux alinéas i) à iii), pour ce qui est des ventes de lait à des fins d'exportation au Canada. En particulier, ils n'avaient pas "chargé"²⁴⁵ les offices canadiens de commercialisation du lait, "ni ordonné" à ces offices d'exécuter de telles fonctions. Le Canada a rappelé que ces offices n'étaient pas dirigés par les pouvoirs publics (section 1). Ils avaient été établis à la suite d'un vote des producteurs d'une province. Ils étaient chargés par les *producteurs* qui les avaient élus et auxquels ils étaient comptables des actions menées en leur nom et de la commercialisation de leurs produits; ils n'étaient donc pas "chargés" par les pouvoirs publics d'exercer l'une des activités mentionnées à l'article premier de l'Accord SMC.

4.325 Le Canada a fait valoir que rien ne permettait de dire que la commercialisation du lait, que ce soit pour la vente sur le marché intérieur ou pour la vente à l'exportation, était une fonction *normalement* exécutée par les pouvoirs publics et une pratique ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics. Il convenait de faire une distinction entre les fonctions de réglementation des offices et leurs activités commerciales. Dans l'exercice de certaines fonctions de réglementation, les offices pouvaient exercer des activités qui étaient de nature gouvernementale et pouvaient être considérées comme des pratiques "normales des pouvoirs publics". L'élaboration et l'application des normes de qualité pour le lait livré par les exploitations agricoles ainsi que l'établissement de o9tatiodasr le laitloitations agricoles ai.c 2.0 1.5605 Tw 751s pnt comptablmple,351es comme

que des dispositions habilitantes. Il a fait valoir que les "lois d'autorisation" n'obligeaient pas à prendre des mesures. Le Canada n'avait pas, selon lui, "chargé" les offices de commercialisation du lait, "ni ordonné" à ces offices, d'exécuter une des fonctions énumérées aux alinéas i) à iii) de l'article 1.1 a) 1) (paragraphe 4.340).

4.335 S'agissant du premier élément, les États-Unis ont fait valoir que le gouvernement canadien ainsi que les gouvernements provinciaux avaient pris des dispositions pour que les producteurs de lait fournissent, par l'intermédiaire de leurs offices provinciaux de commercialisation, du lait pour l'exportation à des prix inférieurs à ceux que les fabricants de produits laitiers vendus sur le marché intérieur pouvaient obtenir. Ce faisant, les pouvoirs publics avaient transféré certains coûts des transformateurs aux producteurs de lait et ils avaient également fourni un bien aux transformateurs. Une entité privée avait donc été chargée d'exécuter une des fonctions énumérées à l'article 1.1 a) 1). Aussi bien l'Entente globale que la Loi sur la CCL prévoyaient expressément la délégation de certains pouvoirs fédéraux, y compris des pouvoirs de la CCL, aux offices de commercialisation en vue de l'établissement de systèmes de mise en commun, de la fixation des prix et de l'encaissement des paiements. Il était incontestable que les offices exerçaient par délégation des pouvoirs gouvernementaux, y compris ceux de fixer les prix, d'établir des quotas et de mettre des recettes en commun. Les offices avaient donc été chargés d'exercer des pouvoirs gouvernementaux.

4.336 Les États-Unis ont fait valoir par ailleurs, s'agissant de la première condition, que le paragraphe d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation figurant à l'Annexe I de l'Accord SMC était à prendre en compte, car il faisait partie du contexte de l'article premier de cet accord. Ainsi, les pratiques recensées comme étant des subventions à l'exportation à l'Annexe I éclairaient le texte de l'article premier. Comme il était indiqué de manière plus détaillée ci-après (paragraphe 4.385 et suivants), le paragraphe d) de la Liste exemplative spécifiait que la "fourniture, par les pouvoirs publics ou leurs institutions, directement ou indirectement par le biais de programmes imposés par les pouvoirs publics", de produits à des conditions plus favorables pour l'exportation constituait une subvention à l'exportation. Il fallait garder cette disposition à l'esprit pour interpréter les alinéas iii) et iv) de l'article premier; sinon, on se trouverait en présence d'une contradiction fondamentale, puisqu'une pratique qui constituerait une subvention à l'exportation reconnue aux fins de la Liste exemplative ne serait pas une subvention aux fins de l'article premier. En conséquence, un programme imposé par les pouvoirs publics, comme le Programme canadien des classes spéciales de lait, qui se traduisait par la fourniture de produits au sens de la Liste exemplative remplissait également la condition énoncée au paragraphe iii) de l'article premier du même accord, selon laquelle la fourniture directe ou indirecte de biens par les pouvoirs publics constituait une contribution financière. La fourniture d'un bien étant une fonction gouvernementale expressément répertoriée à l'article 1.1 b) 1) de l'Accord SMC, elle était également à prendre en compte dans l'interprétation de l'article premier de l'Accord SMC.

des fonctions gouvernementales soient traitées comme des subventions lorsqu'elles "ne différ[aient] pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics" et qu'un avantage était ainsi conféré.

4.338 Les États-Unis ont par ailleurs fait valoir que la fonction gouvernementale type consistant à transférer les coûts et à réaffecter des revenus d'une entité privée à une autre était très exactement celle que remplissait auparavant le programme de prélèvements/remises, que le Canada avait reconnu avoir remplacé par le Programme des classes spéciales de lait. Ils ont également fait valoir que les conclusions auxquelles était parvenu le Groupe de travail de 1960, qui était chargé d'examiner, entre autres choses, si les subventions financées par les producteurs devaient être notifiées au titre de l'article XVI:1 du GATT de 1947, étayaient cette interprétation du paragraphe iv).²⁴⁸ Ils ont en outre souligné que les termes employés dans les passages de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC relatifs aux "fonctions qui sont normalement [du] ressort [des pouvoirs publics]" et "ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics" avaient pour la première fois été utilisés dans le rapport du Groupe de travail de 1960. Ce groupe avait par ailleurs considéré que les prélèvements/remises financés par les producteurs remplissaient ces conditions lorsque la participation des pouvoirs publics au programme était suffisante.

4.339 Enfin, les États-Unis ont fait valoir que la manière dont les prix du lait destiné à l'exportation étaient fixés dans le cadre du Programme des classes spéciales de lait ne pouvait être distinguée de la pratique normalement suivie par les pouvoirs publics. Le fait que cette pratique figurait dans la Liste exemplative amenait à conclure qu'il s'agissait d'une pratique gouvernementale reconnue, même si elle

La seule explication logique serait que les producteurs étaient contraints d'agir contre leur propre intérêt, ce qui n'était pas le cas. Le Canada a noté que les États-Unis avaient également fait valoir que la mesure gouvernementale alléguée donnait lieu à la fourniture d'un bien aux transformateurs. Cette assertion allait directement à l'encontre de la déclaration faite par les États-Unis eux-mêmes, selon laquelle les producteurs fournissaient le lait par l'intermédiaire de leurs offices de commercialisation.

4.342 Par ailleurs, au sujet de la condition selon laquelle les fonctions devaient normalement être du ressort des pouvoirs publics, le Canada a noté que les États-Unis considéraient que la fonction gouvernementale exercée en l'espèce était la réaffectation des richesses dans la société. Le Canada a fait valoir que les ventes de lait par des producteurs aux prix du marché ne "réaffectaient" en aucune manière les revenus. Un acheteur consentant achetait un bien à un vendeur consentant au cours d'une transaction conclue dans des conditions d'indépendance au prix du marché. Certes, l'argent changeait de mains, mais pour décrire une telle transaction, on dirait, dans le langage courant, que le vendeur *percevait* des revenus, et non que la transaction réaffectait les revenus d'une partie à une autre. La redistribution des richesses qui avait lieu par le jeu de transactions effectuées aux prix du marché n'était pas une pratique normalement suivie par les pouvoirs publics pour redistribuer les revenus. Pour ce faire, les pouvoirs publics avaient généralement recours à des impositions (taxes) et à des versements (subventions) par le biais desquels ils contraignaient un groupe d'individus dans la société à céder un revenu dont ils disposaient ou pouvaient par ailleurs disposer, et fournissaient à un autre

système dans lequel les exportations seraient encouragées sans qu'il soit tenu compte des mécanismes du marché. Comme il avait été indiqué précédemment, la pratique suivie pour vendre du lait à des fins d'exportation au Canada était exclusivement liée au jeu des mécanismes du marché. Les producteurs laitiers tiraient des ventes de lait à des fins d'exportation des recettes qui dépendaient des ventes effectives sur les marchés d'exportation. La production de lait pour le marché d'exportation était fonction des signaux donnés par les prix.

4.345 Le Canada a noté qu'il était établi depuis longtemps dans la pratique du GATT que les systèmes de gestion des approvisionnements qui utilisent des mesures à la frontière pour soutenir le niveau des prix intérieurs ne devaient pas être considérés comme des "subventions" au titre de l'article XVI. Ce point de vue était exposé dans le rapport de 1960 du Groupe spécial (subventions) chargé de l'"Examen général prévu à l'article XVI, paragraphe 5", qui indiquait ce qui suit:

"Il est généralement admis qu'il s'agit d'une subvention lorsqu'un gouvernement maintient le niveau de ces prix directement ou indirectement par des achats et des reventes à perte; il suffit que les achats portent sur une partie seulement de la production pour qu'il y ait subvention et, lors de la détermination de la perte sur la revente, des dépenses telles que les frais de stockage devraient être pris en considération. Le groupe spécial a estimé cependant qu'il pourrait se produire d'autres cas dans lesquels un gouvernement maintiendrait un prix fixé à un niveau supérieur aux prix mondiaux, sans qu'il y ait pour autant subvention; *par exemple, un gouvernement peut fixer légalement un prix minimum à la production dont l'application serait assurée par des restrictions quantitatives, des droits de douane souples ou des impositions analogues. Dans ce cas, le gouvernement n'aurait à supporter aucune perte et la mesure en question serait régie non par l'article XVI ...*"²⁴⁹ (pas d'italique dans l'original)

4.346 Le Canada a fait valoir qu'il était évident que le système canadien de gestion des approvisionnements ne constituait pas une subvention à la lumière des observations susmentionnées. Le fait que ce passage excluait du champ d'application de la notion de subvention tout système dans lequel les prix intérieurs étaient maintenus à un niveau plus élevé par des mesures tarifaires était particulièrement intéressant pour le différend examiné en l'espèce.²⁵⁰

²⁴⁹ *Ibid.*, paragraphe 11.

²⁵⁰ Le Canada a noté qu'il était important pour l'interprétation de l'article premier de l'Accord SMC dans son ensemble que le Groupe spécial ait souligné que sa décision était fondée sur le fait que "le gouvernement n'aurait à supporter aucune perte", car les rédacteurs de l'article premier avaient expressément lié la définition de "subvention" à l'article XVI du GATT de 1994. La notion de subvention supposait qu'il devait y avoir un certain transfert de valeur du secteur public aux bénéficiaires, aboutissant à une perte, sous une forme ou sous une autre, de ressources publiques. Cette conception allait également dans le sens de l'approche analytique adoptée dans le rapport du Groupe de travail chargé d'examiner les subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium (GATT/CP.4/39), du 3 avril 1950, qui indiquait ce qui suit au paragraphe 10: "Le groupe de travail a ensuite examiné si le Gouvernement australien avait satisfait aux termes de l'article XVI relatif aux subventions. Il a constaté que, bien que cet article soit rédigé en termes très généraux, le genre de subventions qu'il vise est l'aide financière donnée par un gouvernement en vue de soutenir sa production nationale et d'améliorer sa position en face de la concurrence, soit sur le marché intérieur, soit sur les marchés étrangers."

4.347 Se référant à la note relative à l'article XVI:B:3 du GATT de 1994, le Canada a fait valoir que dans le cas de systèmes destinés à stabiliser le prix intérieur de produits primaires²⁵¹, il n'y avait pas de subvention à l'exportation si deux critères étaient satisfaits: i) le système avait eu pour résultat ou était conçu de façon à avoir pour résultat des prix à l'exportation supérieurs aux prix intérieurs; et ii) le système ne stimulait pas indûment les exportations ou n'entraînait aucun autre préjudice grave pour les intérêts d'autres parties contractantes. S'agissant du premier critère, le Canada soutenait que son système de vente de lait à des fins d'exportation envisageait la possibilité que les prix à l'exportation soient supérieurs aux prix intérieurs. De fait, comme au cours des mois précédents, certains prix du lait sur le marché intérieur des États-Unis avaient été supérieurs aux prix pratiqués sur le marché canadien, le niveau des prix des classes spéciales 5 a) à c) (dont les prix étaient liés aux niveaux des prix sur les marchés des États-Unis et qui pouvaient être utilisés pour l'exportation ou le marché intérieur) avait dépassé celui des classes destinées au marché intérieur. Par ailleurs, il ne pouvait pas être allégué que le système canadien des ventes de lait à des fins d'exportation stimulait indûment les exportations ou entraînait un autre préjudice grave pour les intérêts d'autres Membres de l'OMC, puisque ce système était assujéti aux conditions du marché mondial. Le système canadien de gestion des approvisionnements de lait ne donnait donc pas lieu à une subvention à l'exportation au regard de cette disposition.

4.348 Le Canada a fait valoir que les rédacteurs de l'Accord SMC avaient expressément incorporé la notion de "soutien des revenus et des prix", telle qu'elle était définie à l'article XVI, dans l'article premier de l'Accord SMC et que les pratiques du type de celles qui étaient suivies pour vendre le lait au Canada à des fins d'exportation étaient manifestement exclues du champ de cette définition. Il semblait donc que l'intention des négociateurs était de faire en sorte que ces programmes ne soient pas visés par la notion de "subvention" retenue à l'article premier de l'Accord SMC.²⁵² En conséquence, le Canada a fait valoir que la vente de lait au Canada à des fins d'exportation ne pouvait constituer "une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994" au sens de l'article 1.1 a) 2). Les pratiques faisant l'objet du présent différend ne correspondaient donc ni à la première ni à la seconde partie du premier des deux critères énoncés à l'article 1.1 et, en conséquence, il ne pouvait y avoir de "subvention" répondant à cette définition.

4.349 La **Nouvelle-Zélande** a noté que l'article premier de l'Accord SMC incluait dans la définition d'une subvention "une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI

²⁵¹ Le Canada a noté que la note relative à l'article XVI:B du GATT de 1994 disposait notamment ce qui suit: "Aux fins d'application de la section B, l'expression "produits primaires" s'entend de tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches et de tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la commercialisation en quantités importantes sur le marché international."

²⁵² Le Canada a fait valoir qu'il convenait en la matière de prendre note des observations faites par l'Organe d'appel sur l'affaire *Brésil – Mesures visant la noix de coco desséchée*, *op. cit.* À la page 16 de son rapport, l'Organe d'appel notait ce qui suit: "L'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC sont l'expression de la toute dernière position des Membres de l'OMC quant à leurs droits et obligations concernant les subventions à l'agriculture." Il poursuivait en indiquant que ces accords "représent[ai]ent ... un développement substantiel des dispositions du GATT de 1994", et reconnaissait que, conformément à l'Annexe 1A, les autres accords concernant les marchandises prévalaient en cas de conflit avec le

du GATT de 1994". Le champ d'application de la section A.1 de l'article XVI du GATT de 1994 englobait le soutien des revenus ou des prix "qui a[vait] directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit". La section B.4 de l'article XVI du GATT de 1994 incluait les subventions qui avaient pour résultat "de ramener le prix de vente à l'exportation de ce produit au-dessous du prix comparable demandé aux acheteurs du marché intérieur pour le produit similaire". Ces définitions s'appliquaient manifestement à un programme dans le cadre duquel les pouvoirs publics veillaient à ce que du lait soit disponible pour la production de produits d'exportation à un prix inférieur au prix du lait destiné à la production de produits équivalents pour la consommation intérieure.

4.350 La Nouvelle-Zélande a par ailleurs noté que le Canada niait que le Programme des classes spéciales de lait constitue une forme de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994. Selon le Canada, l'article XVI:1 envisageait le cas d'un système dans lequel les exportations seraient encouragées sans qu'il soit tenu compte des mécanismes du marché (paragraphe 4.344). Là encore, le raisonnement du Canada reposait en grande partie sur l'argument selon lequel les exportateurs laitiers réagissaient aux signaux du marché et non aux incitations octroyées par le biais du Programme des classes spéciales de lait. Pour la Nouvelle-Zélande, la réalité était tout autre. Ce n'était pas les producteurs qui décidaient d'affecter le lait au marché intérieur ou aux marchés d'exportation (comme il était expliqué aux paragraphes 4.93 et suivants). Le lait était

4.360 La Nouvelle-Zélande a noté que, d'après le Canada, le prix de soutien ne semblait plus constituer un "prix administré appliqué" aux fins du "calcul [du soutien des prix du marché]" (paragraphe 4.356). La Nouvelle-Zélande s'inscrivait en faux contre cette affirmation, indiquant que les prix de soutien étaient encore utilisés par la CCL pour réajuster les approvisionnements intérieurs selon les saisons et, dans de très rares cas, selon les régions et entre les transformateurs²⁵⁵ et qu'ils étaient également utilisés par les offices de producteurs pour "établir les niveaux des prix sur les marchés intérieurs".²⁵⁶ Les stocks régulateurs ne représentaient peut-être qu'une petite partie de la production nationale, mais le fait que la CCL, organisme des pouvoirs publics, achetait et vendait des stocks sur la base des prix de soutien signifiait que ces prix représentaient le niveau d'équilibre du marché pour les produits visés – il existait encore des prix administrés appliqués, tout comme un soutien des prix et des revenus au sens de l'article XVI:1 du GATT de 1994.

4.361 Le **Canada** a souligné que l'article 1.1 a) 2) renvoyait à l'ensemble de l'article XVI, et pas seulement au paragraphe 1. L'expression "toute forme de soutien des revenus ou des prix" n'apparaissait pas au paragraphe 1 de l'article XVI en tant que telle mais uniquement en tant qu'élément de la notion de "subvention" suivant: "une subvention, y compris toute forme de soutien des revenus ou des prix". Cela voulait dire clairement que le terme "subvention" devait inclure "toute forme de soutien des revenus ou des prix" et que les obligations de notification énoncées au paragraphe 1 concernant les "subventions" devaient nécessairement s'appliquer aux systèmes de soutien des revenus ou des prix.

4.362 Le Canada a noté que le paragraphe 3 de l'article XVI prévoyait que "les parties contractantes devaient s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation des produits primaires". La deuxième phrase contenait des injonctions plus fermes pour ce qui était de l'octroi de "ces subventions" dans certaines circonstances. Ainsi, tant le paragraphe 1 que le paragraphe 3 concernaient les "subventions", et le paragraphe 3 se rapportait à certains types de "subventions", à savoir les subventions à l'exportation des produits primaires. Le principe d'interprétation fondamental applicable en l'espèce était qu'un même terme (par exemple, "subvention") devrait être interprété de façon cohérente lorsqu'il était utilisé plusieurs fois dans le même accord. La présomption de cohérence dans l'interprétation était encore plus forte lorsque le même terme revenait plusieurs fois dans un seul article. En l'absence d'indications contraires, il n'y avait aucune raison de penser que le sens du terme "subvention" était différent au paragraphe 1 et au paragraphe 3. Le paragraphe 1 concernait toutes les "subventions" tandis que le paragraphe 3 ne portait que sur certaines de ces "subventions", les subventions à l'exportation des produits primaires. Néanmoins, toute "subvention" qui satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 3 était également une "subvention" aux fins du paragraphe 1.

4.363 Le Canada a fait valoir que l'expression "toute forme de soutien des revenus ou des prix" était expressément incluse dans le terme "subvention" au paragraphe 1. Elle n'était pas expressément incluse au paragraphe 3, mais si le terme "subvention" devait être interprété de façon cohérente dans l'ensemble de l'article XVI, il devait également, lorsqu'il était utilisé au paragraphe 3, inclure "toute forme de soutien des prix ou des revenus" au paragraphe 1. Une telle interprétation n'est pas contraire à l'expression "toute forme de soutien des prix ou des revenus" au paragraphe 3. De fait, il existait une exclusion expresse de ce type dans la note interprétative 2 relative au paragraphe 3 de la note relative à l'article XVI. Cette note prévoyait qu'"un système destiné à stabiliser soit le prix intérieur d'un produit primaire, soit la recette brute des producteurs nationaux de ce produit, indépendamment des mouvements des prix à l'exportation," (soutien des prix ou des revenus), dans certaines conditions souI. Cette

particulières, "ne ser[ait] pas considéré comme une forme de subvention à l'exportation au sens du paragraphe 3". Ainsi, l'expression "subventions à l'exportation" qui figurait au paragraphe 3 n'incluait pas ces formes particulières de soutien des revenus ou des prix. Le fait que la note relative à l'article XVI excluait certains types de systèmes de soutien des prix et des revenus confirmait qu'au départ, tous les systèmes de soutien des revenus ou des prix étaient de fait implicitement inclus au paragraphe 3, reflétant l'inclusion qui en était expressément faite au paragraphe 1.

4.364 Le Canada a indiqué qu'il fallait présumer que le terme "subvention" était employé de manière cohérente dans tout l'article XVI. Puisque les subventions visées au paragraphe 3, les subventions à l'exportation, étaient un sous-groupe de l'ensemble des subventions, toutes les pratiques qui étaient réputées ne pas être des "subventions" au paragraphe 3 pouvaient être considérées comme n'étant pas des "subventions" aux fins du paragraphe 1 si l'on voulait que le principe de la cohérence de l'interprétation soit respecté. Il était à cet égard important de noter que la note relative à l'article XVI disait "au sens du paragraphe 3" et non "aux fins du paragraphe 3". Cette dernière formulation aurait pu laisser entendre que, nonobstant le sens habituellement donné au terme "subvention", les dispositions du paragraphe 3 ne s'appliquaient pas à ces systèmes particuliers de soutien des revenus ou des prix. L'emploi du mot "sens" signifiait que la note interprétative devait s'attacher au sens du terme, tel qu'il était utilisé au paragraphe 3, sans toutefois en restreindre l'application au paragraphe 3. Puisqu'en vertu du principe de la cohérence de l'interprétation, le sens qui était adopté dans un passage d'un article, en l'espèce le paragraphe 3, devait également être adopté dans le reste de cet article, la note relative à l'article XVI doit être prise en compte en vue d'une interprétation cohérente du terme "subvention" dans l'ensemble de l'article XVI. En conséquence, le terme "subvention" avait le même sens au paragraphe 1 de l'article XVI qu'au paragraphe 3. Il incluait tous les systèmes de soutien des revenus ou des prix autres que ceux qui étaient expressément exclus par la note relative à cet article. De même, l'expression tout "soutien des revenus ou des prix" qui était expressément utilisée en liaison avec "subvention" au paragraphe 1, devait avoir le même sens que l'expression tout "soutien des revenus ou des prix" qui était nécessairement sous-entendue lorsqu'il était question de "subvention" au paragraphe 3.

4.365 Le Canada a rappelé que l'article premier de l'Accord SMC parlait d'"une forme quelconque ["any form"] de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994". Si la note relative à l'article XVI ne s'appliquait qu'au paragraphe 3 et ne visait pas le paragraphe 1, XVI ne 7-soutien

prix²⁶¹ et qu'ils ne pourraient pas vendre leurs produits laitiers sur les marchés mondiaux s'ils étaient obligés de payer le lait aux prix bien plus élevés qui étaient pratiqués sur le marché intérieur²⁶², ils bénéficieraient manifestement d'un *avantage* concurrentiel qu'ils n'auraient pas eu autrement.

4.377 Par ailleurs, l'argument du Canada selon lequel il n'y avait pas d'avantage reposait uniquement sur la thèse selon laquelle les producteurs vendaient le lait à des fins d'exportation à des niveaux avoisinants le prix mondial sans être soumis à aucune contrainte des pouvoirs publics. Cette affirmation passait totalement sous silence le fait que, dans le cadre de l'écoulement des excédents, le lait devait être vendu à des fins d'exportation aux prix plus bas fixés par la CCL, sans quoi il n'était pas vendu du tout. Les États-Unis alléguaient que certaines données (figurant dans la pièce n° 57 des États-Unis) montraient clairement que les prix des composants hors quota fixés par la CCL étaient souvent inférieurs aux prix mondiaux du beurre et du lait écrémé en poudre. Étant donné que le lait était une denrée particulièrement périssable et que le déclenchement du processus d'écoulement des excédents signifiait qu'aucun autre transformateur de la province n'avait besoin de lait, le prix du lait de la classe spéciale dans le cadre de l'écoulement des excédents était, en somme, un prix à prendre ou à laisser pour le producteur de lait. M. Doyle, des Producteurs laitiers du Canada, avait résumé cet état de choses comme suit:

"Du point de vue du producteur, les recettes correspondent à ce qui est indiqué pour la classe 5-E; le producteur n'est pas fixe de prix, selon l'expression consacrée, mais preneur de prix. Ce qu'il reçoit c'est le montant offert sur le marché après déduction des coûts."²⁶³

4.378 Les États-Unis ont indiqué qu'une décision récemment rendue par Revenu Canada après une enquête en matière de droits compensateurs menée par le Canada au sujet du sucre raffiné en provenance de l'Union européenne était pertinente en l'espèce. L'une des subventions examinées par Revenu Canada était le paiement de restitutions aux producteurs de sucre qui vendaient leurs produits sur le marché mondial. Revenu Canada a déterminé que ces restitutions constituaient un avantage, parce que les paiements couvraient "la différence entre les prix de l'UE et les prix mondiaux, de ce fait, permettant aux exportateurs d'être compétitifs sur les marchés d'exportation". L'application du Programme canadien des classes spéciales de lait se traduisait également par une différence de prix, le lait meilleur marché n'étant vendu qu'aux exportateurs de façon à ce qu'ils soient compétitifs sur les marchés mondiaux. Puisque Revenu Canada avait conclu que ces écarts de prix constituaient un avantage à l'exportation, on ne pouvait que conclure que les classes spéciales conféraient elles aussi un avantage aux transformateurs canadiens.²⁶⁴

4.379 Le ~~Canada~~ a réfuté l'assertion des États-Unis selon laquelle les transformateurs bénéficiaient d'un avantage en recevant du lait meilleur marché. Il a fait valoir qu'aucun "avantage" n'était conféré lorsque des produits étaient vendus sur un marché à des prix reflétant les réalités économiques de ce

²⁶¹ Les États-Unis ont noté que le Canada indiquait que le Programme d'importation pour réexportation ne consistait pas à fournir du lait importé aux transformateurs si ce n'est sous une forme présentant des possibilités d'utilisation plus limitées, comme le lait en poudre (le Programme d'importation pour réexportation est examiné plus avant dans la section suivante du présent rapport).

²⁶² États-Unis, pièce n° 25.

²⁶³ Extrait du témoignage de M.

à partir des prix notifiés des composants donnait des résultats inexacts. Deuxièmement, les États-Unis semblaient comparer les prix à l'usine des composants du lait cru acquittés par les transformateurs, avec une liste des prix du beurre, en tant que produit fini transporté jusqu'aux ports d'Europe du Nord. Une analyse qui ne tenait pas compte de la marge des transformateurs, des coûts de commercialisation et des frais de transport pour ensuite comparer ces prix à l'usine "construits" avec les prix des produits finis manquait manifestement de crédibilité.

4.383 Le Canada a relevé l'argument de la Nouvelle-Zélande selon lequel un avantage était conféré parce que la notion de marché intérieur et de marché d'exportation était une construction artificielle du Canada. Il a fait valoir que loin d'être une construction artificielle, les différences existant entre le marché canadien et les marchés internationaux des produits laitiers étaient une réalité commerciale fondamentale dont les producteurs et les transformateurs devaient tenir compte. Ni l'Accord sur l'agriculture, ni l'Accord SMC n'obligeait les Membres à éliminer toutes les différences existant entre les prix intérieurs et les prix internationaux. Les producteurs laitiers canadiens s'étaient simplement adaptés au fait objectif que ces différences existaient.

c) Paragraphe d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation

i) *Récapitulation des arguments*

4.384 La **Nouvelle-Zélande** a noté que la Liste exemplative de l'annexe I de l'Accord SMC montrait clairement que la fourniture d'intrants destinés exclusivement à des marchandises pour l'exportation, à des conditions plus favorables que pour la production de produits pour la consommation intérieure constituait une subvention à l'exportation. Il ne faisait aucun doute que ce qui se passait dans le cadre des classes 5 d) et e) du Programme des classes spéciales de lait constituait une subvention au sens du paragraphe d) de la Liste exemplative. Dans le cadre d'un programme imposé par les pouvoirs publics, du lait à prix réduit était mis à la disposition des transformateurs sous réserve d'exportation. Les conditions auxquelles ce lait était fourni étaient plus favorables que les conditions commerciales sur les marchés mondiaux étant donné que l'application de restrictions tarifaires à l'importation du lait au Canada signifiait qu'il n'y avait pas de liberté de choix entre les produits nationaux et les produits importés au sens de la note de bas de page relative au paragraphe d). La Nouvelle-Zélande a allégué que le Programme des classes spéciales de lait répondait aux conditions définies au paragraphe d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation de l'annexe I de l'Accord SMC qui indiquait clairement que de tels programmes fixant des prix différenciés relevaient de son champ d'application.

4.385 Les **États-Unis** ont fait valoir que le paragraphe d) de l'annexe I de l'Accord SMC se rapportait nettement à la question de savoir si le Programme canadien des classes spéciales de lait constituait une subvention à l'exportation étant donné qu'il envisageait spécifiquement la situation dans laquelle un gouvernement fournissait des intrants aux exportateurs à un prix inférieur à celui auquel les mêmes produits étaient fournis aux fabricants sur le marché intérieur. C'était précisément la fonction et l'objectif du Programme des classes spéciales de lait. La conclusion selon laquelle un système différencié de prix pour les produits destinés à l'exportation relevait également du concept de subventions à l'exportation au titre de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture était donc renforcée si l'on se référait à la Liste exemplative de subventions à l'exportation de l'Accord SMC. Cette liste

marchandises pour l'exportation, soit comme la fourniture de tels produits par les producteurs par le biais d'un programme imposé par les pouvoirs publics. Le rôle de la CCL et des offices et organismes provinciaux de commercialisation du lait dans la fourniture de lait à prix réduit destiné à la fabrication de produits laitiers pour l'exportation consistait à mettre en œuvre un programme imposé par les pouvoirs publics.

4.391 Les **États-Unis** ont fait valoir que la fourniture de lait aux prix des classes spéciales était imposée par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et que ces prix n'étaient applicables qu'au lait destiné à la production de marchandises pour l'exportation. Ils ont estimé que le Groupe spécial devait considérer au moins deux éléments pertinents dans l'analyse du caractère contraignant du Programme des classes spéciales: i) les diverses affaires présentées devant le GATT et l'OMC y compris *Japon – Pellicules photographiques*, *CEE – Pommes de table* et *Japon - Semi-conducteurs*, qui étaient toutes pertinentes pour ce qui était de déterminer si une mesure des pouvoirs publics était obligatoire; et ii) le lait considéré comme excédentaire par la CCL devait être vendu au prix de la classe spéciale 5 e) lorsqu'il était vendu aux transformateurs travaillant pour l'exportation.

4.392 Le **Canada** a fait valoir que le lait destiné aux marchés d'exportation n'était pas fourni par les gouvernements provinciaux et organismes. Le lait n'était pas non plus fourni indirectement par le biais de programmes imposés par les pouvoirs publics". Selon le paragraphe d), le programme en question devait être "imposé"²⁶⁶ par les pouvoirs publics et pas simplement permis ou autorisé. Cette distinction était cruciale. Le sens ordinaire du mot "mandated" (imposé) impliquait une action d'un gouvernement entraînant un certain résultat ou dictant une certaine ligne de conduite. Cela était confirmé par les définitions données par le dictionnaire du terme "mandated" qui montraient bien que celui-ci impliquait une instruction ou un ordre donné par une instance supérieure et non une simple habilitation. Le New Shorter Oxford English Dictionary définissait le terme anglais "a mandate" comme étant "une prescription, un ordre, une injonction"; "une prescription juridique d'un supérieur à un inférieur"; et des "instructions censées être données par les électeurs au parlement sur les politiques à suivre". Le Canada a souligné que c'était aussi apparemment ce que croyaient comprendre les États-Unis qui établissaient soigneusement une distinction entre les termes "authorize" Japon (Canada) Tja

groupe".

les expéditions sur leur territoire et d'en assumer la responsabilité. Le simple fait que ces entreprises soient autorisées à appliquer des tarifs différents à différents clients ne pouvait certainement pas permettre de dire que les pratiques de ces parties privées étaient "imposées par les pouvoirs publics". La même logique s'appliquerait à l'article 9:1 e) de l'Accord sur l'agriculture. Par conséquent, en ce qui concernait le paragraphe d) de la Liste exemplative, il semblait naturel de comprendre "government-mandated" de la même manière que "mandated by government". D'ailleurs, une telle

4.401 Le **Canada** a noté que le lait pouvait certes être vendu au Canada pour l'exportation à des prix inférieurs à ceux du lait utilisé dans des produits destinés au marché intérieur, mais que cela n'était pas toujours le cas. En fait, comme cela a été dit à propos de l'article 1.1 a) 2) de l'Accord SMC, les prix de certains composants du lait relevant des classes 5 a) et b), qui étaient liés aux prix du lait sur le marché intérieur des États-Unis, avaient récemment commencé à dépasser les prix des classes de lait destiné à la consommation intérieure. Par conséquent, il n'était pas toujours vrai que le lait vendu à l'exportation était vendu à des conditions plus favorables que le lait destiné à la consommation intérieure.

4.402 Les **États-Unis** font valoir que les seuls cas dans lesquels on pourrait prétendre que les prix des classes spéciales 5 a), b) et c) étaient plus élevés que les prix intérieurs, d'après les données du Tribunal canadien du commerce extérieur, seraient ceux dans lesquels on comparerait les prix des classes correspondants à différentes utilisations finales, par exemple en comparant le prix de la matière grasse utilisée dans les yogourts avec celui de la matière grasse utilisée dans les fromages. Une telle comparaison serait cependant totalement inappropriée car le système canadien différenciait spécifiquement les marchés des produits pour établir les niveaux de prix. Ainsi, la seule comparaison appropriée serait celle entre les prix du même composant sur le même marché de produits. C'était l'approche que les États-Unis avait adoptée et les comparaisons qu'ils avaient effectuées ainsi montraient que les prix des classes spéciales étaient systématiquement plus bas que les prix intérieurs pour chacun des trois principaux composants du lait, c'est-à-dire la matière grasse, les protéines et les

intérior) 0 TD21 11.25 7f -0.1741 .875 Tw (25) Tj 9 0 TD -0.287 T 3f -0.1741 0.15518875 Tw (93ada) T pl
Les **États-Unis** 86)

4.405 Le **Canada** a fait valoir sur ce point que cette prescription exigeait essentiellement que les intrants ne soient pas fournis à des prix inférieurs à ceux que les exportateurs payaient pour des

moteurs, des roues et d'autres composants automobiles à prix réduit uniquement aux fins d'exportation. En bref, le Canada n'avait fourni aucun élément de preuve démontrant qu'il y avait "liberté de choix" entre les produits nationaux et les produits importés au sens du paragraphe d) de la Liste exemplative.

4.409 La Nouvelle-Zélande a fait valoir qu'il était clair que les prix des produits fabriqués à partir de lait hors quota se situeraient en dessous de ceux du marché intérieur afin que les exportations soient commercialement viables du point de vue des exportateurs.²⁷⁴ La Nouvelle-Zélande était d'ailleurs convaincue que ces prix risquaient également d'être inférieurs à ceux du marché mondial. Bien que le Canada ait fait valoir que la CCL soit obligée de négocier fermement avec les exportateurs afin de conserver la confiance des producteurs et du CCGAL, le fait est que, si le lait de la classe 5 e) n'était pas exporté, il n'y avait qu'à le jeter. Par conséquent, lorsque la pression en faveur d'un retrait effectif des surplus venait s'ajouter à la nécessité pour les exportateurs de s'assurer une marge bénéficiaire, le résultat pourrait bien être que les prix payés par ces derniers soient inférieurs à ceux du marché mondial.

4.410 La Nouvelle-Zélande a maintenu que l'image donnée par le Canada d'un accès sans entraves ne correspondait guère à la réalité, à savoir que les licences étaient accordées de manière discrétionnaire et que les produits importés étaient assujettis à un tarif dans le cadre de l'accès. Un tarif constituait une forme de restriction. Ce tarif à lui seul suffirait à rendre le programme non conforme à la prescription définie à la note de bas de page relative au paragraphe d). La Nouvelle-Zélande a également fait observer que le Canada choisissait soigneusement ses mots dans ses communications relatives au Programme d'importation pour réexportation: en effet, il affirmait que les transformateurs avaient un accès sans entraves aux "intrants laitiers", plutôt qu'au "lait" sur le marché mondial. Il était devenu évident que cette modification par rapport au paragraphe précédent qui s'était référé au "lait" n'était pas simplement d'ordre stylistique. Il n'aurait tout simplement pas été exact de dire que les transformateurs avaient un accès sans entraves au lait sur le marché mondial. Le Canada avait reconnu qu'"aucune licence n'avait été délivrée pour du lait à des fins de transformation au titre du Programme d'importation pour réexportation".²⁷⁵ Mais les autres "intrants" laitiers auxquels se référait le Canada n'étaient tout simplement pas pertinents dans la présente affaire, qui portait sur la fourniture de lait à prix réduit aux exportateurs. Le Canada avait ensuite tenté d'imputer cette absence d'échanges au "caractère périssable" du lait et aux "difficultés d'expédition", mais n'avait pas expliqué en quoi l'expédition du lait sur une courte distance du Canada aux États-Unis était plus "difficile" et accentuerait davantage le "caractère périssable" du produit qu'une expédition sur une distance qui pouvait être beaucoup plus grande à l'intérieur du Canada.

4.411 Par conséquent, la Nouvelle-Zélande a maintenu qu'en pratique le lait n'était pas offert "à des conditions commerciales" sur les marchés mondiaux aux transformateurs canadiens dans le cadre du Programme d'importation pour réexportation. Les conditions auxquelles le lait des "classes spéciales" était offert étaient donc plus favorables que les conditions commerciales sur les marchés mondiaux. Les prescriptions du paragraphe d) de la Liste exemplative étaient manifestement satisfaites.

4.412 Les **États-Unis** ont rappelé que le Canada avait admis dans sa réponse aux questions du Groupe spécial que le lait sous sa forme liquide n'était *pas* importé au Canada à des fins de

²⁷⁴ Par exemple, le graphique 3 de la première communication de la Nouvelle-Zélande donnait une représentation du prix de la matière grasse du beurre fabriqué à partir de lait de la classe 4 a) et de celui fabriqué à partir de lait de la classe 5 e).

²⁷⁵ Réponse du Canada aux questions du 20 octobre 1998 de la Nouvelle-Zélande.

transformation.²⁷⁶ Ce lait n'était donc clairement pas offert à des conditions commerciales au sens du paragraphe d). Le Canada cherchait à laisser entendre qu'il n'y avait pas d'obstacle phytosanitaire. Les États-Unis ont noté que, dans son argumentation sur ce point, le Canada se référait aux *produits laitiers* et non au lait. Cela ne changeait rien au fait que le lait n'entraît pas au Canada. Le Canada tentait également de faire valoir que les composants du lait étaient équivalents au lait lui-même. Cela n'était pas vrai car les ingrédients avaient un éventail d'applications beaucoup moins large que le lait lui-même. Ces autres produits laitiers n'étaient pas des produits "similaires ou directement concurrents" au sens du paragraphe d). De plus, les autres produits laitiers mentionnés par le Canada ne pouvaient certainement pas être utilisés par les transformateurs canadiens pour de nombreuses utilisations finales qui pouvaient être assurées par le lait liquide. Ainsi, un fabricant de lait écrémé en poudre ou de beurre ne pouvait pas importer ces produits pour remplacer le lait qu'il obtenait dans le cadre du Programme des classes spéciales de lait. Ce point était crucial parce que le beurre et le lait écrémé en poudre représentaient une part considérable des exportations canadiennes de produits laitiers.

4.413 De plus, les États-Unis ont fait valoir que le niveau extrêmement modeste des importations signalé par le Canada soulignait que celles-ci ne faisaient pas concurrence au lait offert par le biais des classes spéciales. Le volume total de ces importations, par exemple de lait en poudre et de lait concentré, représentait moins de 5 pour cent des exportations totales de produits laitiers du Canada et bien moins de 1 pour cent de la consommation intérieure de lait. Ces chiffres montraient que les transformateurs avaient décidé que les autres produits laitiers auxquels le Canada se référait n'étaient pas offerts à des conditions aussi favorables que le lait dans le cadre du Programme des classes spéciales de lait. Des volumes d'importation aussi infimes constituaient également une preuve non réfutée du fait que les transformateurs canadiens ne considéraient pas ces autres produits laitiers comme étant des produits directement concurrents du lait de transformation fourni par le biais du Programme des classes spéciales de lait.

4.414 De plus, les États-Unis ont allégué que le Canada n'avait pas démontré que ces autres produits laitiers étaient offerts à des conditions aussi favorables que celles proposées par le biais des classes spéciales. Ainsi, le Canada a reconnu que le lait de la classe spéciale 5 e) était fourni aux prix du marché mondial ou à des prix approchant ces derniers et il a également concédé que les ingrédients

4.416 Le **Canada** a fait valoir, en ce qui concerne ses prescriptions sanitaires, qu'au titre du paragraphe 26(1) a), b) et c) du Règlement sur les produits laitiers²⁷⁷, relatif à la Loi sur les produits agricoles au Canada, les produits laitiers importés au Canada devaient provenir d'un pays dont "les normes visant les produits laitiers sont au moins équivalentes à celles établies par le présent règlement" et dont "le système d'inspection des produits laitiers et des établissements où ils sont conditionnés est au moins équivalent au système canadien". Le produit doit aussi satisfaire "aux normes d'un produit laitier semblable produit au Canada" et "a été conditionné dans des conditions qui sont au moins équivalentes à celles prévues par le présent règlement".²⁷⁸ Ces normes n'empêchaient pas les produits laitiers américains d'entrer au Canada. Dans la pratique, l'Agence canadienne d'inspection des aliments approuvait régulièrement les importations de produits laitiers au Canada en provenance des États-Unis en se fondant sur le principe que les normes des États-Unis correspondaient à celles définies dans le règlement. Une fois importé dans une province, le lait cru serait soumis aux mêmes normes provinciales que le lait produit dans cette province. Ces normes n'étaient pas un obstacle pour le lait provenant des États-Unis. Il existait donc bien des normes sanitaires, mais il s'agissait de procédures de routine qui ne constituaient en rien une "prohibition effective" comme le suggéraient les États-Unis. Le Canada a fait valoir qu'il n'y avait certes pas eu d'importation de lait cru de transformation ces dernières années dans le cadre du Programme d'importation pour réexportation, mais que cela ne témoignait pas d'un refus d'accès au marché canadien. Aucune *demande* d'autorisation d'importation de lait de transformation au titre des réglementations sanitaires n'avait été présentée à l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Les raisons pour lesquelles il n'y avait pas d'importation de lait de transformation au Canada étaient des raisons commerciales et non réglementaires.

4.417 Le Canada a noté que les États-Unis avaient laissé entendre qu'il existait une différence qualitative au niveau de la transformation entre le lait liquide et les composants du lait qui limitait l'utilisation de ces derniers à certains créneaux. Il a fait valoir que les composants du lait n'étaient pas des produits différents - ils faisaient simplement partie du même produit. La qualité des composants du lait tel que le lait écrémé en poudre, le beurre ou d'autres ingrédients du lait s'était considérablement améliorée ces dernières années à tel point que l'on pouvait maintenant prétendre par exemple que l'utilisation de concentrés protéiques de lactosérum à la place de lait écrémé dans les crèmes glacées par exemple améliorerait en fait la qualité du produit final. Dans les cas où les composants étaient des produits concurrents du lait liquide, les questions de coût entreraient en jeu. Les coûts de transport d'un produit tel que le lait liquide étaient énormes si l'on considérait que le produit était composé à près de 87 pour cent d'eau. De plus, le lait cru pourrait être un intrant moins efficace d'un point de vue économique pour un fabricant que les produits laitiers qui fournissaient les composants nécessaires à un processus de fabrication donné. Par conséquent, le Canada a fait valoir que les soi-disant obstacles empêchant les transformateurs canadiens d'utiliser du lait liquide en provenance des États-Unis n'existaient pas. Il n'y avait aucune raison commerciale permettant de penser que le lait liquide et les composants commercialisables du lait ne pouvaient pas être utilisés pour les mêmes processus de fabrication.

4.418 En résumé, le Canada a fait valoir que les transformateurs avaient toute liberté d'accès aux produits laitiers dans le cadre du Programme d'importation pour réexportation et qu'ils avaient accès à ces produits aux prix des marchés mondiaux. Les intrants vendus aux transformateurs par le biais des classes spéciales 5 d) et e) étaient vendus aux prix des marchés mondiaux. L'utilisation du Programme d'importation pour réexportation indiquait que ces deux sources d'approvisionnement étaient effectivement concurrentes. Les transformateurs n'avaient pas démontré de préférence

²⁷⁷ P.C. 1979 - 3088, tel que modifié.

²⁷⁸ Canada, pièce n° 54.

les conditions commerciales sur les marchés mondiaux pour des produits "similaires ou directement concurrents". La référence entre parenthèses aux "produits" montrait clairement qu'il n'existait pas de telles limitations en ce qui concernait les services.

4.422 Les **États-Unis** ont fait valoir que la référence expresse à des "produits similaires ou directement concurrents" au paragraphe d) de la Liste exemplative concernant les produits "destinés à la production de produits pour la consommation intérieure". Toutefois, puisque le paragraphe d) envisageait une comparaison entre les "conditions" applicables aux produits destinés à la production de marchandises pour l'exportation et les "conditions commerciales" dont bénéficiaient les exportateurs sur les marchés mondiaux, la comparaison n'avait de sens que si les produits eux-mêmes étaient comparables. Par conséquent, tout produit offert sur les marchés mondiaux utilisé dans une telle comparaison devait également être "similaire ou directement concurrent" par rapport aux produits destinés à la production de marchandises pour l'exportation. Les États-Unis ont souligné qu'ils ne considéraient pas les poudres de lait comme étant "similaires ou directement concurrentes" par rapport au lait de transformation liquide au sens où cette expression était utilisée au paragraphe d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation.

4.423 Les États-Unis ont fait valoir que le point de départ naturel pour l'interprétation du sens de l'expression "similaires ou directement concurrents" était la définition du "produit similaire" dans l'Accord SMC. Selon la note de bas de page 46 "dans le présent accord, l'expression "produit similaire" ("like product") s'entend d'un produit identique, c'est-à-dire semblable à tous égards au produit considéré, ou, en l'absence d'un tel produit, d'un autre produit qui, bien qu'il ne soit pas semblable à tous égards, présente des caractéristiques ressemblant étroitement à celles du produit considéré". Bien que la définition du produit similaire figure à la Partie V de l'Accord SMC, l'expression "dans le présent accord" indiquait clairement que cette définition était également applicable aux dispositions de la Liste exemplative de subventions à l'exportation contenue dans l'annexe I de l'Accord. Les États-Unis ont noté que la définition du "produit similaire" donnée dans l'Accord SMC avait été appliquée jusqu'à présent dans une seule affaire portée devant l'OMC: *Indonésie – Certaines mesures affectant l'industrie automobile*.²⁸² Le Groupe spécial a souligné que d'après cette définition, non seulement les caractéristiques des produits comparés devaient se ressembler, mais que les caractéristiques devaient se ressembler "étroitement".²⁸³ Le Groupe spécial a également constaté que les caractéristiques physiques des produits considérés étaient un élément important à prendre en compte bien que l'analyse n'ait pas besoin de se limiter à elles.²⁸⁴ De plus, il avait observé que les principes de classement tarifaire pouvaient être utiles, parce qu'ils permettaient

²⁸² Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Industrie automobile*, *op. cit.* Les États-Unis ont encore ajouté que l'expression "produit similaire" apparaissait dans diverses dispositions du GATT de 1994 ainsi que dans les Accords de l'OMC et que sa signification dépendait de son utilisation précise dans un accord donné. Ainsi, le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Taxe sur les boissons alcooliques*, *op. cit.*, page 23 déclarait que: "Le concept de la "similarité" a un caractère relatif qui évoque l'image d'un accordéon. L'accordéon de la "similarité" s'étire et se resserre en des points différents au gré des différentes dispositions de l'Accord sur l'OMC qui sont appliquées. L'étirement de l'accordéon en l'un quelconque de ces points doit être déterminé par la disposition particulière dans laquelle le terme "similaire" se trouve, ainsi que par le contexte et les circonstances propres à un cas donné auquel cette disposition peut être applicable."

²⁸³ Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Industrie automobile*, *op. cit.*, paragraphe 14.172.

²⁸⁴ *Ibid.*, 14.172, 14.173.

"de voir quelles distinctions physiques entre les produits avaient été jugées importantes par les experts douaniers".²⁸⁵

4.424 Compte tenu de ce qui précède, les États-Unis ont d'abord fait observer qu'aux fins de classification douanière, le lait de consommation et les poudres de lait relevaient de catégories différentes. Le lait de consommation relevait de la position 0401, tandis que les poudres de lait relevaient de la position 0402. Deuxièmement, il existait des différences évidentes entre les caractéristiques physiques du lait de consommation et celle du lait en poudre, la principale étant que le premier est liquide tandis que le second a été déshydraté et transformé en poudre. De plus, le lait de transformation liquide contenait de la matière grasse, tandis que le lait écrémé en poudre n'en contenait pas. Ces différences physiques limitaient l'utilisation des poudres de lait pour certaines utilisations finales et/ou exigeaient une transformation additionnelle pour qu'elles puissent être utilisées. Le lait écrémé en poudre, puisqu'il ne contenait pas de matière grasse, ne pouvait pas être utilisé tout seul pour les multiples utilisations finales laitières dans lesquelles la matière grasse était nécessaire. Le fait que de la matière grasse avait été ajoutée dans une formule à base de lait écrémé en poudre dans laquelle la matière grasse était nécessaire montrait bien que le lait écrémé en poudre n'était pas un produit concurrent pour de telles utilisations finales. Le lait de transformation liquide, puisqu'il contenait de la matière grasse, n'était pas soumis à une restriction similaire. Ce fait, en lui-même, donnait à penser que le lait écrémé en poudre et le lait de transformation liquide ne se "ressemblaient pas étroitement" en termes de caractéristiques physiques et, par conséquent, n'étaient pas des produits similaires. Les États-Unis ont noté que la même conclusion, à savoir qu'il ne s'agissait pas d'un produit similaire, était justifiée en ce qui concernait le lait entier en poudre. Là encore, le lait entier en poudre et le lait de consommation ne relevaient pas de la même catégorie tarifaire et n'avaient pas la même forme physique, l'un étant liquide, l'autre étant une poudre. Bien que le lait de transformation liquide et le lait entier en poudre contiennent de la matière grasse, le fait que tout liquide ait été retiré du lait entier en poudre signifiait que, dans presque tous les cas, ce dernier devait être réhydraté avant d'être réutilisé. Ce processus demandait du temps, entraînait des coûts additionnels, et exigeait un matériel additionnel. La branche de production américaine estimait le coût à quelque 70 dollars EU/cwt.

4.425 Les États-Unis ont également noté que le processus utilisé pour obtenir le lait en poudre, qu'il s'agisse d'une forte chaleur ou de basses températures, aurait également une incidence sur la nature de la poudre produite et sur l'éventail de produits dans lesquels elle pourrait être utilisée sans altérer le produit laitier final. Par exemple, ite a-a ait

normalement pas plus de 3 pour cent du poids du produit. La poudre pouvait servir à enrichir le fromage compte tenu de sa teneur relativement élevée en protéines par rapport au lait de consommation. Une autre différence physique était le caractère extrêmement périssable du lait de consommation. Tandis que ce dernier était impropre à la consommation après quelques jours, même réfrigéré, le lait en poudre pouvait être stocké pendant de longues périodes, qui se mesuraient en mois, voire en années.

4.427 Les États-Unis ont noté que deux rapports de groupes spéciaux du GATT avaient conclu que les différences entre le lait de consommation et divers produits dérivés du lait étaient suffisantes pour que ces produits ne soient pas généralement des produits similaires ou directement concurrents au sens de l'article XI:2 du GATT de 1947. Dans l'affaire *Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*²⁸⁶, un groupe spécial a examiné un large éventail de produits laitiers, y compris des fromages fondus, du lactosérum préparé, du lait écrémé en poudre et du lait entier en poudre et a déterminé qu'un produit sous sa forme originale et un produit transformé qui en provenait ne pouvaient pas être considérés comme des produits similaires au sens de l'article XI:2.²⁸⁷ Dans l'affaire *Canada – Restrictions à l'importation de crème glacée et de yogourt*²⁸⁸, un autre groupe spécial est parvenu à une conclusion similaire, constatant que ni la crème glacée ni les yogourts n'étaient directement concurrents du lait cru.

"Le Groupe spécial a estimé que l'expression "concurrence directement" imposait une prescription plus restrictive que le simple terme "concurrence"... L'essence de la concurrence directe résidait dans le fait qu'un acheteur était fondamentalement indifférent s'il devait choisir entre un produit ou un autre ou s'il considérait qu'ils pouvaient se substituer l'un à l'autre au niveau de leur utilisation. Lat du lait enti5 dD /F3 11.25 'un

importations réalisées dans le cadre du Programme d'importation pour réexportation indiquaient que la quasi-totalité de ces importations consistait en une variété de produits laitiers manufacturés et non en lait cru, comme c'était le cas pour les classes spéciales 5 d) et e). De plus, ces ingrédients laitiers, sur la base d'un "équivalent lait", avaient un prix plus élevé que le lait de transformation fourni au titre des classes spéciales 5 d) et e).

4.432 Les États-Unis ont utilisé les données canadiennes²⁹² sur le volume et la valeur de certains produits laitiers importés dans le cadre du Programme d'importation pour réexportation pour calculer le prix équivalent, ou le coût, du "lait" importé pendant les années civiles 1995, 1996, 1997 et 1998 jusqu'à aujourd'hui.²⁹³ Les produits sélectionnés comprenaient les produits suivants: lait déshydraté sans édulcorant, contenant plus de 1,5 pour cent de matière grasse, ou lait entier en poudre, fromages de tous types, lait de consommation, non concentré, sans édulcorant, contenant entre 1 et 6 pour cent de matière grasse. Ces trois produits représentaient environ 75 pour cent de la valeur totale des produits laitiers importés en vue de la réexportation en 1997.²⁹⁴ Les valeurs unitaires des importations destinées à la réexportation ont été calculées d'une manière simple (valeur totale/volume total) puis converties en dollars EU par tonne métrique et comparées aux prix internationaux indiqués par le Département de l'agriculture des États-Unis. Ces valeurs unitaires ont ensuite été converties en équivalent lait à partir des coefficients de rendement et des marges des transformateurs sur la base des données de la CCL et des coefficients utilisés par le Département de l'agriculture des États-Unis, comme le montre le tableau. Les données comparatives pour les prix des classes spéciales 5 d) et e) ont été calculées pour l'année civile 1997 et en ce qui concerne la classe 5 e) pour la campagne de commercialisation 1996/97.²⁹⁵ Les données relatives aux prix pour 1997 en ce qui concerne les classes spéciales 5 d) et e) provenaient des statistiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada²⁹⁶, et constituaient des moyennes pondérées calculées sur la base de 71 pour cent et 81 pour cent respectivement du volume de lait vendu en 1997 au titre des classes spéciales 5 d) et e) au Canada (les calculs sont également joints). Les prix pour la campagne de commercialisation 1996/97 pour les classes spéciales 5 d) et e) ont été calculés à partir des valeurs des composants de la classe 5 e) au Québec, qui a assuré 64 pour cent des ventes totales de lait de la classe 5 e) en 1997, le lait étant composé de 3,9 pour cent de matière grasse, de 3,3 pour cent de protéines et de 5,21 pour cent d'autres matières sèches.

4.433 Les États-Unis ont soutenu, en se fondant sur les calculs décrits ci-dessus, que contrairement à ce qu'affirmait le Canada, les transformateurs canadiens n'avaient pas accès aux produits laitiers

Tw (d) et Tj

, 6 et

réexportation étaient dans tous les cas supérieurs aux prix correspondants du lait des classes spéciales 5 d) et e).

4.434 Le **Canada** a noté que la référence aux "produits" entre parenthèses à la fin du paragraphe d) de la Liste exemplative, comprenait les "produits similaires ou directement concurrents". Le paragraphe d) se référait d'abord aux "produits ou services"²⁹⁷ puis à nouveau à la fois aux "produits et services".²⁹⁸ La seconde référence aux "produits et services" était modifiée par l'expression "similaires ou directement concurrents". L'utilisation du terme "produits" dans la dernière condition du paragraphe d)²⁹⁹ suivait la référence à "[des] produits ou [des] services similaires ou directement concurrents". Par conséquent, le terme "produits" renvoyait à la référence précédente à des "produits et services similaires ou directement concurrents". L'utilisation du terme "produits" entre parenthèses dans la condition finale du paragraphe d) visait donc à indiquer que celle-ci ne s'appliquait qu'aux "produits" et non à la fois aux "produits et services". Puisque la référence précédente concernait les "produits et services similaires ou directement concurrents", l'expression "similaires ou directement concurrents" s'appliquait de même aux "produits" dans la condition finale.

4.435 Le Canada a fait valoir que dans l'industrie laitière, au Canada et à l'étranger, le lait écrémé en poudre et le lait entier en poudre étaient considérés comme des produits similaires ou directement concurrents par rapport au lait entier. De plus, le lait cru pouvait être un intrant économiquement moins efficace pour un fabricant que des produits laitiers qui fournissaient les composants nécessaires à un processus de fabrication donné. Le lait en poudre était bien entendu beaucoup moins cher à transporter puisque le lait cru était composé à plus de 80 pour cent d'eau. Les poudres de lait pouvaient être reconstituées pour servir la fabrication de certains produits laitiers. Elles pouvaient également être utilisées pour normaliser la teneur en protéines et en matière grasse dans un certain nombre de produits. D'ailleurs, dans la mesure où cela s'avérait plus rentable, les fabricants de produits laitiers utiliseraient des poudres de lait plutôt que du lait cru. Ainsi, dans une certaine mesure, les poudres de lait faisaient concurrence sur les mêmes marchés au lait de transformation liquide et répondaient aux mêmes besoins et utilisations. Ces produits pouvaient être utilisés de manière interchangeable dans de nombreuses applications. Les différences entre le lait de transformation liquide et les poudres de lait tenaient principalement au stockage et au transport et non aux utilisations finales.

4.436 Le Canada a attiré l'attention du Groupe spécial sur le site Internet du Conseil des exportations laitières des États-Unis où les transformateurs de lait américains affirment que le lait en poudre des États-Unis peut être facilement reconstitué en lait de consommation de bonne qualité ou être utilisé comme ingrédient pour la pâtisserie, les produits laitiers, et d'autres aliments préparés.³⁰⁰ De même, une étude réalisée par le Département de l'agriculture des États-Unis avait déclaré que le lait écrémé en poudre pouvait remplacer le lait écrémé frais ou le lait écrémé condensé dans de nombreux produits manufacturés et pouvait être reconverti facilement en lait et, avec un léger ajustement de formule, pouvait remplacer le lait écrémé condensé dans de nombreuses opérations de

²⁹⁷ "... de produits ou de services importés ou d'origine nationale destinés à la production de marchandises pour l'exportation ...".

transformation.³⁰¹ Le Canada a également noté que les États-Unis alléguaient que le lait écrémé en poudre ne représentait normalement pas plus de 3 pour cent du poids (de la mozzarella et du cheddar) (paragraphe 4.426). La même étude du Département de l'agriculture des États-Unis déclarait toutefois que, sur la base du volume équivalent écrémé, l'utilisation du lait écrémé avait progressé, atteignant "25,4 pour cent des ingrédients laitiers dans la fabrication de la mozzarella et des autres fromages de type italien dans une région des États-Unis et 16,1 pour cent au niveau national".³⁰² C'était peut-être pour cette raison que le Conseil des exportations laitières des États-Unis a fièrement proclamé sur son site Internet que "le secteur du lait en poudre américain a des perspectives de croissance illimitées".³⁰³

4.437 Le Canada a fait valoir que les rapports des groupes spéciaux ayant trait à l'article XI du GATT sur lesquels se fondaient les États-Unis (paragraphe 4.427 et suivants) n'avaient pas grand-chose à voir avec la question de savoir si, aux fins du paragraphe d) de l'annexe I de l'Accord SMC, les poudres de lait et le lait de transformation liquide étaient des produits "similaires ou directement concurrents". L'article XI:2 c) i) du GATT portait sur les restrictions à l'importation de produits primaires "quelle que soit la forme" [sous laquelle ces produits sont importés]. Cette expression était définie dans la note additionnelle à l'article XI:2 c). De plus, l'alinéa 2 c) i) créait une exception à la prohibition générale établie à l'article XI:1 et devait donc être interprétée dans un sens étroit.³⁰⁴ Le concept de "produits similaires ou directement concurrents" du paragraphe d) de la Liste exemplative de l'annexe I de l'Accord SMC était un élément déterminant de cette liste et il fallait donc lui donner son sens ordinaire le plus large conformément aux principes de l'interprétation des traités.

4.438 Le Canada a fait valoir que les États-Unis n'avaient guère accordé d'attention à la jurisprudence de l'Organe d'appel, qui est plus pertinente et fait davantage autorité, concernant les concepts de "produits directement concurrents ou substituables" qui étayaient clairement la conclusion selon laquelle les poudres de lait faisaient directement concurrence au lait de transformation liquide.³⁰⁵ Mis à part le fait que ce rapport n'était guère pertinent en l'occurrence, il était facile de voir que les faits de la cause dans le rapport du Groupe spécial *Canada – Yogourt*, sur lequel s'appuyaient les États-Unis, étaient différents. Ce Groupe spécial avait examiné la question de savoir si, du point de vue de l'utilisateur final, la crème glacée et le yogourt faisaient directement concurrence au lait frais. C'était là un problème totalement différent de celui qui consistait à évaluer, du point de vue des transformateurs, si les poudres de lait et le lait de transformation liquide étaient des produits "similaires ou directement concurrents". Pour ce qui était de l'autre affaire relative à l'article XI du GATT citée par les États-Unis (*Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*), le rapport semblait conclure, comme le voulait le sens commun, que les poudres de lait faisaient directement concurrence au lait liquide. Ce que les États-Unis n'avaient pas mentionné, c'était que le Groupe spécial dans cette affaire paraissait accepter que les poudres de lait et certains

³⁰¹ A Review of Class III – A Pricing under Federal Milk Marketing Orders, Dairy Division, Agricultural Marketing Service, United States Department of Agriculture, mars 1995, pages 1-2.

³⁰² *Ibid.*, pages 17 et 22, référence aux années 1992 à 1994.

³⁰³ A Review of Class III – A Pricing under Federal Milk Marketing Orders, Dairy Division, Agricultural Marketing Service, United States Department of Agriculture, mars 1995, pages 1 et 2.

³⁰⁴ Rapport du Groupe spécial *Japon – Certains produits agricoles*, *op. cit.*, paragraphe 5.1.3.7; rapport du Groupe spécial *Canada – Yogourt*, *op. cit.*, paragraphe 59.

³⁰⁵ Le Canada se réfère au rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, *op. cit.* et au rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Canada – Périodiques*, *op. cit.*

autres produits laitiers réhydratés et condensés "pourraient directement concurrencer le lait frais pour la transformation".³⁰⁶

4.439 Le Canada a réfuté la validité des prix "équivalent lait" calculés par les États-Unis figurant dans la pièce n° 56 de ces derniers (paragraphe 4.432). Il a fait valoir qu'en divisant la valeur totale des échanges signalés par le volume total des échanges signalés dans les statistiques relatives au commerce on n'obtenait pas une indication fiable des prix réels. Ainsi, d'après les données présentées par les États-Unis (Dairy Market Review joint à la pièce n° 36), le prix intérieur le plus élevé au Canada pour le lait de la classe 1 était de 65,35 dollars canadiens par hectolitre (48 dollars EU par hectolitre) et le coût des importations était estimé à 116 dollars EU par hectolitre. De l'avis du Canada, il était évident que soit la valeur unitaire des importations telle qu'elle était estimée était fautive soit les données n'étaient pas comparables car on ne pouvait pas supposer que les importateurs canadiens choisissaient librement de s'approvisionner à un prix qui était le double du prix intérieur le plus cher. Le Canada a fait observer que, dans la présente affaire, une bonne partie du lait de consommation importé dans le cadre du Programme d'importation pour réexportation était importé conditionné pour la vente au détail pour être utilisé sur les bateaux de croisière. Il était donc manifestement inapproprié d'établir une comparaison entre le prix du lait conditionné pour la vente au détail et celui du lait obtenu par les transformateurs auprès des agriculteurs.

4.440 De même, le Canada a fait valoir que les estimations données par les États-Unis de la valeur unitaire à l'importation des "fromages de tous types" n'étaient qu'une simple moyenne de la valeur la plus élevée et la plus faible de fromages de types extrêmement différents. Il s'agissait de valeurs moyennes à l'importation et des coefficients de conversion non fondés étaient ensuite utilisés pour obtenir un "coût équivalent lait de fromages importés pour être réexportés". Cette approche n'était pas valable parce que le rendement d'un hectolitre de lait différait considérablement d'une variété de fromage à l'autre. Étant donné que la gamme des variétés de fromages importés changeait d'une année à l'autre, une méthode de conversion fondée sur une quantité "type" de fromage "en général" obtenue à partir d'un hectolitre de lait serait sans rapport avec la valeur réelle du lait utilisé dans la production des fromages importés. Dans le cas du lait entier en poudre, qui était un produit de base plus uniforme pour lequel il pourrait être valable d'utiliser une formule de conversion simple, les données des États-Unis montraient que le prix moyen estimé de la classe 5 e) était très similaire au "coût équivalent lait du lait entier en poudre importé pour être réexporté" en 1997 et 1998. Si les problèmes notés plus haut pour ce qui était de l'utilisation des valeurs unitaires à l'importation demeuraient vrais, cela montrait, dans la situation où la construction des prix équivalent lait sur la base d'une formule était la plus justifiable, parmi celles exposées dans la pièce n° 56, que les données qui en résultaient étayaient l'argument du Canada.

4.441 Le Canada a de plus noté qu'à la page 4 de la pièce n° 56 les États-Unis ont calculé les prix du lait des classes 5 d) et e) sur la base des estimations pour les différentes provinces (à l'exception de l'Ontario). Les prix qui en résultaient étaient inexacts. Les recettes réelles moyennes des ventes au Canada pour la classe 5 d) pendant l'année civile 1997 était de 26,22 dollars par hectolitre. Pour la classe 5 e) il était de 22,98 dollars par hectolitre.³⁰⁷ Le Canada a fait valoir que les écarts entre ces

³⁰⁶ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, *op. cit.*, paragraphe 5.3.1.4. Le Canada a noté que le Groupe spécial constatait ensuite que les poudres de lait ne répondaient pas au critère de la note additionnelle à l'article XI:2 c) concernant le caractère périssable, lequel n'avait pas de contrepartie dans le paragraphe d) de l'annexe I de l'Accord SMC.

³⁰⁷ Le Canada a noté que, comme les exploitants laitiers au Canada étaient en fait payés sur la base de la matière grasse, des protéines et des autres composants secs du lait, il était possible de parvenir à des estimations très différentes du prix d'un hectolitre de lait selon que l'on se fondait sur la composition moyenne du lait livré ou sur une composition standard du lait. Au niveau des exploitations, le paiement était basé sur les

choisi de mettre en place des restrictions quantitatives à l'importation, la proportion des importations ne tombe pas en dessous du niveau qu'elles auraient atteint s'il n'y avait pas eu de restrictions quantitatives.

4.456 Les **États-Unis** ont indiqué que cette question plus large, soulevée par le Canada, dépassait le cadre de la présente affaire et n'avait pas à être examinée par le Groupe spécial. Ils ne contestaient ni le droit du Canada d'appliquer des tarifs ni celui de gérer l'approvisionnement dans le secteur laitier. La question soulevée par les plaignants était non seulement différente, mais également beaucoup plus précise: il s'agissait de savoir si le Programme des classes spéciales de lait du Canada constituait une subvention à l'exportation relevant des engagements de réduction pris dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture. Le Groupe spécial n'avait pas à déterminer si, en l'absence de toute autre mesure des pouvoirs publics, les exportations effectuées à des prix plus bas que les prix intérieurs protégés par des tarifs constituaient ou non une subvention à l'exportation.

4.457 Les États-Unis ont soutenu que le Canada embrouillait les choses en suggérant que d'après les plaignants, un pays appliquant des tarifs élevés et des prix intérieurs élevés pratiquait forcément des prix différenciés et accordait par conséquent une subvention à l'exportation. Le Canada a affirmé que ces différences de prix n'étaient que le résultat de la protection tarifaire existante. Cela pourrait en partie être vrai, mais il ne serait pas raisonnable de supposer que les Membres de l'OMC ne savaient pas qu'il existait des tarifs protecteurs ou des systèmes de gestion des approvisionnements lorsqu'ils ont conclu l'Accord SMC et l'Accord sur l'agriculture ou lorsqu'ils ont adopté le GATT de 1994. Les États-Unis ont fait valoir qu'il pouvait exister de nombreux cas dans lesquels un Membre de l'OMC pouvait appliquer un prix réduit aux exportations de produits agricoles et un prix élevé sur le marché intérieur sans manquer à aucune de ses obligations. La réponse à cette question dépendait en grande partie du niveau et de la nature de l'intervention des pouvoirs publics dans l'exportation des produits agricoles. Le Canada avait tort lorsqu'il partait du principe que la différence de prix découlant de l'existence de l'obstacle tarifaire entraînait forcément à la fois une contribution financière et un avantage pour l'exportateur. La situation dans laquelle il existait simplement un tarif protecteur n'était pas du tout la même que celle où, outre un tarif, un Membre avait mis en place un programme, tel que le Programme des classes spéciales de lait du Canada, dans le cadre duquel à la fois les quantités exportées et les prix à l'exportation étaient déterminés en grande partie par l'intervention des pouvoirs publics.

4.458 Les Accords de l'OMC sur l'agriculture et sur les subventions imposaient des disciplines spécifiques en matière de subventions à l'exportation. Il importait de noter qu'aucun des accords pertinents ne prévoyait d'exemption en ce qui concernait les disciplines relatives aux subventions à l'exportation lorsque les différences de prix résultaient d'une intervention des pouvoirs publics. La seule disposition qui portait implicitement sur cette question était le paragraphe d) de la Liste exemplative des subventions à l'exportation de l'Accord SMC. Le paragraphe d) prévoyait que ne relevaient pas de son champ d'application les cas dans lesquels un avantage qui découlerait autrement de la fourniture d'un produit à un prix inférieur par les pouvoirs publics était annulé par le fait que ces produits étaient offerts à des conditions aussi favorables sur le marché mondial. Le Canada ne satisfaisait pas aux prescriptions régissant cette exemption. De plus, même s'il satisfaisait à ces prescriptions, ils ne serait exempté qu'en ce qui concerne les disciplines prévues par cette disposition et non les restrictions additionnelles relatives aux subventions à l'exportation incluses dans l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC.

4.459 Si le Canada se contentait d'accorder une protection tarifaire à ses producteurs laitiers et si les gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux n'intervenaient pas dans la réglementation des prix et des exportations de produits laitiers, les États-Unis n'auraient pas demandé la création de ce groupe spécial. Une situation dans laquelle une protection tarifaire, à elle seule, entraînait une différence de prix entre les fabricants de produits pour la consommation intérieure et les fabricants de

produits pour l'exportation n'entraînait aucune contribution financière ou avantage au sens de l'Accord SMC. La simple imposition de tarifs, y compris toute différence de prix qui pourrait en résulter, n'avait jamais été considérée comme constituant une subvention à l'exportation. De plus, là où il n'existait que des tarifs, il y avait toujours la possibilité que les prix des marchés mondiaux sur lesquels les produits étaient vendus soient plus élevés ou moins élevés que les prix intérieurs. En effet, les prix intérieurs n'étaient pas uniquement fonction du niveau des tarifs. L'ampleur de la concurrence sur le marché intérieur, y compris le nombre des producteurs, l'offre de produits de remplacement, le niveau de la production, l'élasticité de la demande et d'autres facteurs économiques avaient également une incidence directe sur le niveau des prix intérieurs. Ainsi, on ne pouvait pas partir de l'hypothèse qu'il existait une différence de prix et même si elle existait on ne pouvait pas considérer qu'elle découlait uniquement de l'assujettissement des produits importés à un tarif.

4.460 Les États-Unis ont fait valoir que le Canada ne pouvait pas considérer le Programme des classes spéciales de lait hors du contexte dans lequel il était appliqué et en particulier du système de gestion des approvisionnements. Il était commode, mais pas convaincant, pour le Canada de faire valoir que les classes spéciales ne prévoyaient pas l'établissement des prix intérieurs à des niveaux

20 dollars canadiens, ou moins, effectués au détail par les résidents canadiens pour leur consommation personnelle. En limitant les entrées de lait de consommation qui pouvaient bénéficier du taux contingentaire plus bas, le Canada accordait aux importations de lait de consommation un traitement moins favorable que celui qui était prévu dans la partie appropriée de la Liste V et il avait donc agi de manière incompatible avec les obligations qui lui incombait au titre de l'article II:1 du GATT de 1994. Comme le Canada administrait son contingent tarifaire au moyen d'une licence générale limitant chaque transaction à 20 dollars canadiens et assujettissant les importations à une restriction voulant que celles-ci soient réservées à la consommation personnelle, les procédures de licences du Canada introduisaient des entraves additionnelles au commerce qui étaient incompatibles avec les obligations lui incombant au titre de l'article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation ("l'Accord sur les licences d'importation").

4.463 Les États-Unis ont allégué qu'il était évident que le Canada imposait des restrictions inacceptables, notamment tant en valeur monétaire et qu'en matière de consommation personnelle, aux entrées de lait de consommation en vertu de sa licence d'importation générale de produits laitiers. Les États-Unis ont fait valoir que ces restrictions n'étaient pas justifiées aux termes du libellé de la Liste du Canada et qu'elles étaient incompatibles avec les obligations contractées par le Canada au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994 et de l'article 3 de l'Accord sur les licences d'importation.

4.464 Le **Canada** a allégué que le traitement qu'il accordait actuellement aux importations de lait de consommation était pleinement compatible avec les modalités et conditions énoncées dans sa Liste à l'égard du lait de consommation visé par la position tarifaire (SH 0401.10.10). Le Canada a relevé que les États-Unis n'avaient *pas* soutenu n'avoir pas obtenu le niveau d'accès qu'ils avaient négocié. C'était plutôt un type particulier d'accès qui faisait maintenant l'objet du présent différend. Le Canada a nié que la concession limitée qu'il maintenait à l'égard des *importations de lait de consommation conditionné pour la vente au détail*, dont bénéficiaient les résidents canadiens qui effectuaient des achats outre-frontière, était une concession générale applicable au lait de consommation notamment *au commerce du lait de consommation importé en quantités commerciales et en vrac*.

4.465 Le Canada a souligné que le compte rendu convenu des négociations qu'avaient tenues le Canada et les États-Unis tout au long du Cycle d'Uruguay démontrait sans l'ombre d'un doute que les États-Unis connaissaient fort bien la nature et la signification de la concession du Canada ainsi que les modalités et conditions en vertu desquelles elle avait été octroyée. Les allégations des États-Unis étaient contraires à l'interprétation claire et commune qu'avaient les négociateurs tant canadiens qu'américains de l'offre présentée par le Canada dans le cadre des négociations du Cycle d'Uruguay à l'égard de l'accès au lait de consommation.

4.466 Le Canada a en outre nié que l'Accord sur les licences d'importation l'obligeait à imposer des contrôles à l'importation alors qu'il n'y avait pas lieu d'en établir. De tels contrôles n'auraient d'autre effet que de causer des inconvénients aux personnes qui effectuaient des achats outre-frontière.

4.467 Le Canada a allégué que les États-Unis cherchaient ainsi à obtenir grâce au mécanisme de règlement des différends un type d'accès au commerce du lait de consommation qui était plus grand et différent de celui convenu dans le cadre des négociations.

2. Article II:1 du GATT de 1994

4.468 Les **États-Unis** ont fait valoir que le Canada administrait son contingent tarifaire de manière incompatible avec les dispositions de l'article II:1 du GATT de 1994. L'article II:1 b) disposait qu'un Membre devait accorder aux importations originaires des territoires d'autres Membres de l'OMC un traitement tarifaire qui ne serait pas moins favorable que celui qui était prévu dans sa Liste de concessions et ne pas soumettre de telles importations à de quelconques droits de douane qui seraient

plus élevés que le taux consolidé figurant dans la liste du Membre importateur. L'Organe d'appel avait récemment précisé les prescriptions de l'article

clairement définir la restriction imposée par le Canada à la portée de la concession.³¹⁶ Le libellé figurant dans la Liste V n'autorisait toutefois pas l'interprétation qu'avait retenue le Canada. Premièrement, il n'y avait aucune raison de conclure que le libellé sur lequel s'appuyait le Canada constituait une "condition ou clause spéciale". Le libellé selon lequel le montant du contingent tarifaire "représente un estimé des achats annuels outre-frontière" décrivait simplement de quelle manière était déterminé le montant du contingent tarifaire. On ne pouvait interpréter le libellé figurant dans la Liste du Canada comme constituant une restriction de l'accès au contingent tarifaire; il ne faisait aucunement mention d'un quelconque type de restriction, autre que la limitation quantitative de 64 500 tonnes.

4.472 Deuxièmement, les États-Unis ont soutenu que, contrairement aux principes d'interprétation des traités, le Canada interprétait le libellé figurant dans sa Liste en y imputant des termes qui n'y figuraient pas.³¹⁷ Le terme "achats outre-frontière" mentionné dans la Liste ne pouvait être interprété comme limitant l'applicabilité du taux contingentaire aux achats au détail d'une valeur de 20 dollars canadiens, ou moins, destinés à la consommation personnelle de l'acheteur. Toutes les importations qui résultaient d'un certain type de transaction de vente étaient des "achats outre-frontière". Ces termes ne pouvaient pas être interprétés de manière à établir une distinction entre les achats au détail à des fins de consommation personnelle et d'autres types d'achat. De même, la phrase "importés par les consommateurs canadiens" ne limitait pas la portée de l'admissibilité ainsi que le donnait à entendre le Canada. Le terme "consommateur" (consumer) avait pour sens ordinaire celui de personne qui consomme ou de personne qui achète des biens ou services; acheteur.³¹⁸ Le terme "consommateur" n'établissait pas de distinction entre les achats au détail destinés à la consommation personnelle et d'autres types de transactions. Les acheteurs qui consommaient du lait dans leurs activités commerciales, que ce soit dans l'industrie manufacturière ou dans quelque autre secteur d'activité, étaient également des "consommateurs". Par conséquent, dans sa Liste, le Canada ne s'appuyait sur aucun texte pour maintenir les restrictions qu'il avait imposées à l'accès au taux contingentaire. Du fait qu'il n'y avait dans sa Liste aucun libellé qui constituait une "condition ou clause spéciale" au sens de l'article II:1 du GATT de 1994, le Canada dérogeait à ses obligations au titre de l'article II lorsqu'il accordait à une quelconque importation un traitement moins favorable que celui qui était prévu dans sa Liste.

4.473 En outre, les États-Unis ont fait valoir que la façon dont le Canada administrait son contingent tarifaire au moyen d'une licence générale avait également pour effet d'accorder un traitement moins favorable que celui qui était prévu dans sa Liste et qu'elle était par conséquent également incompatible

³¹⁶ Les États-Unis ont relevé à cet égard la pertinence des conclusions de l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Communautés européennes, Royaume-Uni et Irlande – Classification tarifaire de certains matériels informatiques*, (ci-après l'affaire *CE – Matériels informatiques*), WT/DS62/67/68/AB/R, adopté le 22 juin 1998, "[l]a sécurité et la prévisibilité des concessions tarifaires seraient gravement /F1.rmhat4 Les acheteurs82 Tc 0.

avec ses obligations au titre de l'article II:1. Plus précisément, le Canada subordonnait l'admission de chaque importation de produits laitiers d'une valeur inférieure à 20 dollars canadiens et destinée à la consommation personnelle de l'importateur à l'utilisation de la licence générale. Aucune de ces restrictions n'était mentionnée comme une "condition ou clause spéciale" dans la Liste de concessions du Canada. Pourtant, le Canada a refusé d'admettre au taux contingentaire toute importation qui ne satisfaisait pas aux prescriptions de la licence générale. Ce faisant, le Canada a refusé d'admettre au taux contingentaire plus bas qui était prévu dans sa Liste toutes les importations qui autrement

dans leurs listes, assujettir à des conditions les obligations qu'ils avaient contractées au titre d'*autres* articles du GATT.³²³ Dans le rapport *États-Unis – Restrictions à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre appliquées au titre de la dérogation de 1955 et de la Note introductive de la Liste de concessions tarifaires* (ci-après l'affaire *EU – Sucre II*)³²⁴, le Groupe spécial a constaté que "l'Accord général n'oblige pas les parties contractantes à accorder des concessions et leur permet expressément, à l'article II:1 b), d'assujettir à des conditions les concessions qu'ils décident d'accorder."

"Conformément à l'article 31 1) de la *Convention de Vienne*, le sens d'un terme d'un traité doit être déterminé suivant le sens ordinaire à attribuer à ce terme dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité."

(...)

"L'application de ces règles énoncées à l'article 31 de la *Convention de Vienne* permettra généralement à celui qui interprète un traité d'établir le sens d'un terme. Toutefois, si après avoir appliqué l'article 31, le sens du terme reste ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable, l'article 32 permet à celui qui interprète un traité de recourir:

... à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu.

S'agissant des "circonstances dans lesquelles le traité a été conclu", cela permet, dans les cas appropriés, d'examiner l'environnement historique dans lequel le traité a été négocié."³²⁷

4.479 Le Canada a rappelé qu'au sujet des circonstances dans lesquelles celui qui interprète un traité devrait examiner l'"environnement historique dans lequel le traité a été négocié", l'Organe d'appel a cité Sir Ian Sinclair:

"... la référence faite dans l'article 32 de la Convention aux circonstances dans lesquelles un traité a été conclu peut avoir un certain intérêt car elle montre bien que celui qui interprète un traité doit constamment avoir à l'esprit l'environnement historique dans lequel celui-ci a été négocié."³²⁸

4.480 Le Canada a relevé que l'Organe d'appel avait aussi spécifiquement rejeté l'idée, telle que proposée par le Groupe spécial *CE – Matériels informatiques*, qu'il incombait uniquement au Membre importateur de clarifier la portée d'une concession tarifaire. Reprenant son point de vue selon lequel la principale question en cause en matière d'interprétation des traités consistait à déterminer l'*intention commune*, l'Organe d'appel en a fait une question de charge commune:

"Nous considérons que s'il est nécessaire de préciser la portée des concessions tarifaires au cours des négociations, cette tâche incombe à *toutes* les parties intéressées."³²⁹ (pas d'italique dans l'original)

4.481 Dans ce contexte, l'Organe d'appel a formulé les observations suivantes sur la charge qui en résultait pour le Membre exportateur:

³²⁷ *Ibid.*, paragraphes 85 et 86.

³²⁸ I. Sinclair, *the Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd ed., (Manchester University Press, 1984), page 141.

³²⁹ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Matériels informatiques*, *op. cit.*, paragraphe 110.

renfermait une quelconque imprécision ou ambiguïté. À tous les moments importants, le Canada avait informé les États-Unis des conditions d'accès qu'il proposait d'accorder aux importations de lait de consommation figurant dans la liste tarifaire du Canada. Cette condition n'était pas nouvelle et n'avait rien d'une surprise pour les négociateurs américains car elle constituait simplement la prolongation sous forme tarifée de l'ancien régime applicable aux importations de lait de consommation au Canada. Le fait que lors des négociations la partie américaine ait cherché à obtenir un plus grand accès que celui que lui offrait le Canada ne modifiait pas la question centrale de la nature de l'offre du Canada. Les États-Unis connaissaient parfaitement non seulement l'existence d'une modalité ou condition, mais également la nature de la condition spécifique imposée à l'accès au marché canadien du lait de consommation. Les États-Unis n'avaient donc pu avoir aucune attente légitime au sujet d'une quelconque concession additionnelle que leur accorderait le Canada pour l'importation en quantités commerciales d'expédition de lait en vrac au Canada et il ne pouvait donc y avoir eu de perception commune à ce sujet entre les parties aux négociations. De fait, l'historique des négociations bilatérales – qui reflétait le mieux les perceptions des parties – indiquait clairement que cette question avait fait l'objet de négociations formelles et que les États-Unis n'avaient pu obtenir un accès additionnel car ils n'avaient pas été en mesure d'accorder concrètement un accès à leur propre marché du lait de consommation.

4.485 Le Canada a rappelé qu'à la conclusion du Cycle d'Uruguay, conformément à l'article 4 de

4.488 Le Canada a relevé que les États-Unis alléguaient que les termes figurant sous la colonne "Autres modalités et conditions" devaient être interprétés comme n'imposant aucune modalité ou condition, mais plutôt comme une simple note historique indiquant l'origine de la quantité visée par le contingent tarifaire. Bref, les États-Unis ont demandé au présent groupe spécial de laisser de côté ou de rendre sans effet une partie de la Liste du Canada que ce dernier avait expressément désignée comme étant soumise à une "modalité et condition" d'accès. Le Canada a fait valoir qu'une telle approche était incompatible avec les principes d'interprétation prévus par le droit international d'usage et, en particulier, avec ceux qui exigeaient qu'il soit donné effet aux conditions d'une entente, et il a demandé que ces modalités et conditions soient interprétées de bonne foi, dans leur contexte et à la lumière de leur objet et but.

4.489 Le Canada a réfuté l'argument des États-Unis selon lequel les termes "achats outre-frontière" et "consommateur" ("consumer"), tels qu'ils figuraient dans les modalités et conditions attachées à la position tarifaire, devaient être interprétés comme comprenant les achats commerciaux en vrac et il a jugé qu'il n'était pas soutenable. Premièrement, les États-Unis étiraient le sens ordinaire du libellé pour donner à entendre que le terme "consommateur" englobait de grandes entreprises commerciales. Un examen détaillé des sources de référence n'étayait pas un tel avis. Dans l'usage juridique courant au Canada et aux États-Unis, le terme "consommateur" sous-entendait les acquisitions effectuées par des personnes pour leur consommation personnelle. Ce sens ressortait clairement des dictionnaires juridiques³³⁴ et de l'usage juridique tant au Canada qu'aux États-Unis.³³⁵ Le terme servait également à désigner un individu qui achetait un bien ou service pour sa consommation personnelle, comparativement à un achat effectué dans le cadre de ses activités commerciales ou professionnelles et il était également employé dans plusieurs traités internationaux.³³⁶ Le Canada a soutenu que l'interprétation qu'il donnait au terme "consommateur" ("Consumer") était compatible avec le sens ordinaire de ce mot. En fait, le Canada a fait valoir qu'à toutes les occasions pertinentes, durant les négociations du Cycle d'Uruguay, les États-Unis savaient parfaitement que la distinction entre les importations destinées à la consommation personnelle et les importations commerciales était au cœur des entretiens qu'avaient le Canada et les États-Unis à ce sujet. En conséquence, les allégations des États-Unis à cet égard étaient peu plausibles.

4.490 Le Canada a rappelé que l'Organe d'appel avait souligné³³⁷ qu'un traité devait être interprété de manière à ne pas rendre redondant ou vide de sens une partie du texte. L'interprétation que les

³³⁴ Canada, pièce n° 36. À cet égard, voir *Black's Dictionary*, 6th ed., (West Publishing Co.: Minneapolis Minn., 1990): "Consommateur. Personnes qui achètent, utilisent et conservent des produits et services et qui s'en défont ... Il convient de distinguer les consommateurs des fabricants (ceux qui produisent des biens) et des grossistes et détaillants (ceux qui vendent des biens). Un acheteur (autre qu'à des fins de revente) de n'importe quel bien de consommation." Voir également *The Dictionary of Canadian Law*, 2th ed., (Carswell: Toronto, 1995): "Consommateur. Une personne physique. Un individu. Biens de consommation qui sont utilisés ou acquis dans le but essentiellement de répondre à des besoins personnels ou à ceux de la

États-Unis cherchaient à donner aux termes figurant sous la colonne intitulée "Autres modalités et conditions" ("cette quantité représente un estimé des achats annuels outre-frontière importés par les consommateurs canadiens.") rendrait ceux-ci sans objet ni signification. Les États-Unis ont fait valoir que les termes en question ne désignaient aucune modalité ni condition, mais constituaient simplement une note historique indiquant l'origine du chiffre de 64 000 tonnes. Comme le Canada n'avait nul besoin d'indiquer la source du chiffre du contingent tarifaire dans sa Liste, les États-Unis donnaient à entendre que le Canada avait placé des mots redondants, sans objet ni nécessité, dans sa liste tarifaire. Il s'agissait visiblement d'une position insoutenable. Les termes figurant sous la colonne des modalités et conditions avaient au contraire pour effet d'établir une condition à l'accès du lait de consommation au contingent: l'importation par le consommateur de lait conditionné pour la vente au détail.

4.491 Le Canada a relevé que le contexte d'une disposition comprenait l'endroit où elle se trouvait dans l'accord et les autres parties de l'accord qui pouvaient s'avérer pertinentes.³³⁸ Les éléments contextuels les plus évidents et les plus fondamentaux des termes en question devaient être la rubrique où ils figuraient, dans l'affaire en question: "Autres modalités et conditions". Ce contexte indiquait clairement qu'une modalité ou condition applicable au contingent tarifaire devait être mentionnée dans les termes figurant sous la rubrique. Par conséquent, contrairement aux affirmations des États-Unis, il existait une prémisse selon laquelle une modalité ou condition s'appliquait à l'inclusion du lait de consommation dans le contingent tarifaire du Canada et qu'elle ne se limitait pas simplement à la quantité du contingent. Cette modalité et condition stipulait que pour bénéficier du tarif plus bas, le consommateur devait importer du lait de consommation conditionné pour la vente au détail. Toute autre interprétation aurait pour effet de ne tenir explicitement aucun compte du contexte dans lequel s'inscrivaient les termes en question et serait donc incompatible avec les principes courants du droit international, codifiés en partie dans la Convention de Vienne. Le Canada a relevé que le principe juridique dans *in dubio mitius*, pouvait également s'appliquer à l'interprétation des modalités et conditions figurant dans la Liste du Canada au sujet du lait de consommation.

4.492 Le Canada a fait valoir que dans la mesure où il n'y avait aucune ambiguïté, ou que les termes demeuraient obscurs, il était possible de se reporter à l'historique de la négociation de l'accord.³³⁹ Suite au rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Matériels informatiques*, concernant des questions tarifaires, il pouvait s'avérer particulièrement approprié de faire appel à l'historique de la négociation. Afin de ne pas tenir compte de l'historique de la négociation pour interpréter le numéro tarifaire en cause, les États-Unis devaient démontrer que le libellé du numéro tarifaire était, en fait, *ambigu*. Le Canada était d'avis que le sens des modalités et conditions mentionnées à la position tarifaire était clair à première vue et dans son contexte. Si le Groupe spécial considérait que le sens n'était pas entièrement clair, alors, à tout le moins, le texte renfermait un certain élément d'incertitude. En

sens et effet à tous les termes d'un traité. Un interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité. Ce passage avait été repris par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques, op. cit.*, page 14.

³³⁸ Le Canada a rappelé que l'article 31.1 de la Convention de Vienne stipulait que: "Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, *outré le texte*, préambule et annexes inclus ..." (pas d'italique dans l'original).

³³⁹ Le Canada a rappelé que l'article 32 de la Convention de Vienne stipule que: "Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31: a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable."

conséquence, conformément aux règles d'interprétation prévues aux termes de la Convention de Vienne, il était possible de faire appel à l'historique des négociations pour établir la perception commune des parties.

4.493 Le Canada a rappelé qu'avant la conclusion du Cycle d'Uruguay, il avait maintenu une restriction quantitative à l'importation de lait de consommation en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation (la "LLEI"). Aux fins de la LLEI, le lait de consommation figurait à l'origine comme matière grasse sous n'importe quelle forme. La matière grasse était mentionnée dans la Liste des marchandises d'importation contrôlée, dès 1958, conformément à la LLEI. En conséquence, le lait de consommation ne pouvait entrer au Canada qu'en vertu des licences d'importation délivrées aux termes de la LLEI. Une licence générale d'importation (*Licence générale d'importation n° I*)³⁴⁰ a été délivrée en 1970 en vue d'autoriser l'importation de lait de consommation conditionné pour la vente au détail d'une valeur maximale de 10 dollars canadiens par entrée.³⁴¹ Aucune licence individuelle pour l'importation de lait en quantités commerciales n'a été délivrée. À ce titre, ce régime d'importation avait marqué pendant longtemps les échanges entre le Canada et les États-Unis, et il était également compris par les responsables des deux côtés de la frontière. Pour des raisons géographiques et parce que le produit était périssable, les importations de lait de consommation au Canada provenaient presque exclusivement de régions des États-Unis situées à proximité de la frontière canadienne et étaient décrites à l'époque comme des "achats outre-frontière". Le Canada a fait valoir qu'à tout moment, les États-Unis *étaient bien conscients* des détails du régime canadien applicable au lait de consommation en vigueur avant le Cycle d'Uruguay. Il était entendu que tout régime qui lui succéderait et qui serait mis en place dans le contexte de la tarification à la conclusion du Cycle d'Uruguay correspondrait au régime canadien alors en vigueur pour le lait de consommation. Le Canada pourrait convenir dans le processus d'améliorer l'accès qu'il accordait, mais une telle amélioration serait faite sur la base du régime en vigueur. Par conséquent, les États-Unis ne pouvaient faire valoir que la question des "achats outre-frontière par les consommateurs canadiens" était nouvelle ou isolée ou que leurs responsables n'en saisissaient pas la signification. Par conséquent, les circonstances dans lesquelles s'étaient déroulées les négociations du Cycle d'Uruguay établissaient clairement que les responsables américains savaient parfaitement que le Canada avait l'intention de limiter aux achats outre-frontière l'accès au contingent tarifaire applicable au lait de consommation.

4.494 Le Canada a fait valoir que la position tarifaire visant le lait de consommation qui figurait dans sa Liste reflétait pleinement la position qu'il avait adoptée pendant les négociations avec les États-Unis et que sa teneur ne soulevait aucune interrogation auprès des responsables américains qui avaient participé à ces entretiens. Ce n'est qu'après la conclusion des négociations du Cycle d'Uruguay que les États-Unis avaient cherché à obtenir un accès qu'ils n'avaient pas été en mesure de négocier. Le Canada a fait valoir que les points suivants ressortaient du compte rendu des négociations du Cycle d'Uruguay³⁴²:

- a) Dans les derniers jours du Cycle d'Uruguay, le Canada était disposé à examiner avec les États-Unis la possibilité d'accorder un accès nouveau et additionnel au lait de consommation, mais il avait clairement indiqué durant ces entretiens qu'un tel accès

additionnel serait subordonné à l'octroi d'un accès équivalent et réel au marché américain. Le principal obstacle à l'accès au marché américain était, et demeurait, la non-reconnaissance des normes d'inspection sanitaires canadiennes pour les fins américaines, la question de l'"équivalence", comme on l'appelait.

- b) Le Canada avait informé les États-Unis qu'il maintiendrait à tout le moins l'accès alors existant au marché canadien pour les achats de lait de consommation conditionné pour la vente au détail, c'est-à-dire les achats outre-frontière.
- c) Le Canada avait clairement indiqué que le traitement de l'accès existant des achats outre-frontière et l'établissement d'un accès additionnel pour divers besoins non liés à la consommation personnelle étaient des questions séparées et distinctes.
- d) Il était évident, non seulement dans les propres compte rendus du Canada, mais plus fondamentalement, dans des *documents élaborés conjointement* qu'avaient échangés les responsables canadiens et américains, que les responsables américains savaient parfaitement que le Canada traitait les importations de lait de consommation effectuées à des fins de consommation personnelle comme une question distincte qui n'avait rien à voir avec l'octroi d'un accès additionnel aux importations destinées à d'autres fins que la consommation personnelle, et que tout nouvel accès de ce genre devait être subordonné au règlement du problème de l'"équivalence".
- e) Du fait que le Canada et les États-Unis n'avaient pu s'entendre pour régler le problème de l'équivalence, l'offre du Canada à l'égard du lait de consommation, ainsi que les responsables canadiens l'avaient indiqué tout au long des négociations, consistait à maintenir l'accès aux importations effectuées à des fins de consommation personnelle mais de n'accorder aucun accès aux expéditions destinées à des fins autres que de consommation personnelle.

4.495 Le Canada a soutenu que sa concession visant l'octroi d'un contingent tarifaire applicable aux échanges transfrontières de lait de consommation conditionné pour la vente au détail était pleinement compatible avec les dispositions de l'article II. Le Canada a affirmé que, interprétées de bonne foi et dans leur contexte, et compte tenu de l'abondant compte rendu des négociations entre les deux pays, les conditions en question ne pouvaient signifier rien d'autre que ce qu'avait d'emblée déclaré le Canada: que le contingent tarifaire demeurait ouvert au lait de consommation conditionné pour la vente au détail faisant l'objet d'échanges transfrontières, mais non au lait de consommation expédié en vrac ou en quantités commerciales.

4.496 Les **États-Unis**

WT/DS103/R
WT/DS11/R

4.502 Les États-Unis ont relevé qu'ils avaient employé dans leur Liste le terme "consommateur ultime" pour une fin similaire.³⁴⁷ Le terme y était défini de manière à exclure les institutions qui pouvaient préparer, mais non consommer les produits alimentaires, tels que des hôpitaux, des établissements pénitentiaires, des restaurants, des hôtels et des boulangeries. En outre, la Liste des États-Unis cernait de façon très précise les restrictions équivalentes aux importations à destination des États-Unis. Aussi, la Liste des États-Unis disposait-elle spécifiquement que le terme "préparé pour la vente au consommateur ultime" signifiait "que le produit est importé dans des contenants ayant des dimensions et des étiquetages tels qu'il soit aisément reconnu qu'ils sont destinés à la vente au détail au consommateur ultime sans qu'une quelconque modification ne soit apportée à la forme du produit ou à son contenant".³⁴⁸ Les États-Unis ont fait valoir que puisqu'ils avaient employé dans leur Liste un terme similaire de façon très distincte, le Canada ne pouvait aboutir à la conclusion que les États-Unis partageaient l'interprétation que voulait donner le Canada au terme "consommateur". L'emploi par les États-Unis de l'adjectif déterminatif "ultime" signifiait que les États-Unis jugeaient nécessaire d'établir dans leur Liste une distinction entre la catégorie plus restreinte qu'englobait le terme "consommateur ultime" et une catégorie plus large qui englobait tous les consommateurs. De fait, il n'y avait aucun fondement aux arguments du Canada selon lesquels les États-Unis comprenaient l'intention mal articulée du Canada. Pourtant, bien qu'il n'avait pas réussi à avancer une quelconque explication, le Canada insistait pour dire que les deux pays s'étaient entendus sur une signification commune du terme.

4.503 Les États-Unis ont repoussé les efforts fournis par le Canada pour établir le sens ordinaire du terme "consommateur". Plus précisément, le Canada s'appuyait dans une large mesure sur le sens donné à une phrase, en fait, à un terme technique en vertu du Code de commerce uniforme – "biens de consommation" – qui ne figurait pas dans la Liste du Canada et qui avait sa propre connotation, laquelle était distincte du terme "consommateur". Il était tout à fait inapproprié de chercher à attribuer aux termes figurant dans la Liste le sens de toute une phrase distincte. En outre, le Canada ne faisait absolument pas valoir dans son argumentation le sens qu'avait le terme "consommateur" selon le *New Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles*³⁴⁹, qui est régulièrement cité pour diverses définitions. Le *New Shorter Oxford English Dictionary* définissait le terme "consommateur" comme étant "une personne ou chose qui gaspille, détruit, ou use; un utilisateur d'un article ou produit, un acheteur de biens ou services". Il était évident que cette définition était aux antipodes de la définition plus restreinte du terme "consommateur" mise de l'avant par le Canada. En fait, rien dans la définition du *New Shorter Oxford English Dictionary* ne restreignait le sens du terme "consommateur" à celui de personnes qui achètent des biens conditionnés pour la vente au détail pour leur propre consommation.

4.504 Les États-Unis ont en outre réfuté l'affirmation du Canada selon laquelle les négociations qu'avaient tenues les États-Unis et le Canada sur l'accès au marché à l'issue du Cycle d'Uruguay confirmaient l'argument avancé par le Canada. Il n'y avait absolument aucun fondement à l'affirmation du Canada selon laquelle son offre en matière d'accès au marché des produits laitiers s'était toujours présentée sous forme d'un accès "courant". Le Canada était obnubilé par l'idée de modifier l'article

En outre, la première offre du Canada en matière d'accès au marché se fondait sur les modalités du projet Dunkel, qui prévoyait un accès initial à 3 pour cent de son marché, devant passer à 5 pour cent à la fin de la période de mise en œuvre.³⁵⁰ Les États

significations. Premièrement, le terme était défini comme signifiant "... évoquer clairement et distinctement, en particulier au moyen d'une description ou de l'imagination".³⁵⁵ Ainsi, le terme avait pour fonction de définir plus précisément les 64 500 tonnes figurant sous les colonnes du "Montant initial du contingent" et du "Montant final du contingent" comme étant les achats outre-frontière de lait de consommation effectués par les consommateurs canadiens. Deuxièmement, le terme pouvait avoir pour définition "... en parlant d'une quantité: indiquer ou sous-entendre une autre quantité". Le contingent tarifaire portait sur des quantités. Le montant de 64 500 tonnes figurait sous les colonnes "Montant initial du contingent" et "Montant final du contingent" de la liste. Aussi le terme "représente", dans son sens ordinaire, invitait-il le lecteur à considérer les achats outre-frontière de lait de consommation effectués par les consommateurs canadiens lorsqu'il lisait le chiffre de 64 500 tonnes sous les colonnes des montants initial et final du contingent figurant dans la liste du Canada.

4.508 Le Canada a relevé qu'il ne suffisait pas de consulter un seul dictionnaire pour compléter la recherche du sens ordinaire et que le sens attribué par les dictionnaires au terme "consommer" englobait également le concept de "manger jusqu'à la dernière miette, boire, dévorer". Cette définition englobait l'idée d'une personne qui ingérait en fait le produit en question. Aussi, dans le contexte d'un produit agricole, cette définition faisait-elle partie du sens ordinaire.

4.509 Le Canada a en outre allégué qu'en poursuivant l'analyse exposée par l'Organe d'appel, il était évident que les États-Unis avaient, dès le début, omis de considérer le contexte canadien des modalités et conditions attachées à son contingent tarifaire pour le lait de consommation. Le contexte immédiat de ces mots était qu'ils figuraient sous la colonne intitulée "Autres modalités et conditions", laquelle était suivie des colonnes intitulées "Montant initial du contingent" et "Montant final du contingent". La conclusion inéluctablement logique était que les mots figurant sous la colonne "Autres modalités et conditions" représentaient simplement des modalités et conditions qui s'appliquaient à la quantité définie comme étant le montant des contingents initial et final. Si ces mots avaient simplement constitué "un énoncé narratif expliquant sur quelle base avait été calculée la quantité contingentée", ils n'auraient pas eu leur place dans la liste. S'agissant de l'objet et du but de la colonne "Autres modalités et conditions", les mots mêmes de la colonne décrivaient sa fonction. Cette colonne avait été établie pour permettre aux Membres de décrire les modalités et conditions qu'ils avaient attachées aux contingents tarifaires applicables aux produits en cause, et non pour décrire comment ils avaient calculé le contingent tarifaire lui-même.

4.510 Concernant l'historique des négociations, le Canada a rappelé qu'il avait clairement fait savoir aux États-Unis, ainsi qu'il était mentionné dans des documents élaborés conjointement, qu'il avait l'intention de maintenir son accès au lait américain importé par les consommateurs canadiens alors que l'accès au lait destiné à des fins autres que la consommation continuerait d'être fermé jusqu'à ce qu'un accès équivalent lui soit accordé. Les intentions du Canada avaient été claires. Le Canada a maintenu que si les États-Unis avaient eu un doute quelconque quant à savoir si la Liste du Canada prévoyait un accès conforme à leur interprétation des négociations et des modalités des traités qui en résultaient, il leur aurait incombé de vérifier le sens des modalités et conditions. Il leur avait incombé de s'assurer que leur interprétation du type d'accès convenu dans les négociations était la bonne.³⁵⁶

³⁵⁵ *The New Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles*, Lesley Brown (ed.), (Oxford: Oxford University Press, 1993).

³⁵⁶ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Matériels informatiques*, *op. cit.*, paragraphes 82 et 84.

4.511 Le Canada n'a pas concédé, concernant les mentions faites par les États-Unis d'autres libellés employés tant par le Canada que par les États-Unis dans leurs listes respectives, que de tels autres libellés auraient nécessairement une quelconque incidence négative sur le libellé qu'il avait retenu pour ses obligations. De fait, l'emploi de termes différents à l'égard de catégories différentes de produits démontrait simplement que les modalités et conditions applicables étaient formulées dans des contextes différents, et qu'elles devaient donc être examinées en conséquence. D'où, là encore, l'importance de tenir compte des indications fournies par la Convention de Vienne pour l'interprétation des conditions d'un traité³⁵⁷, en particulier lorsqu'il s'agissait d'interpréter les listes tarifaires.³⁵⁸

3. Article 3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation

4.512 Les États-Unis ont fait valoir que le Canada administrait le contingent tarifaire applicable au lait de consommation au moyen de licences générales d'importation prévues en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation du Canada.³⁵⁹ En vertu de la licence générale, les résidents du Canada étaient limités à une seule importation de produits laitiers d'une valeur de 20 dollars canadiens et destinée uniquement à leur consommation personnelle ou à celle de leur ménage.³⁶⁰ Les deux restrictions, c'est-à-dire la consommation personnelle et la valeur monétaire spécifique, s'appliquaient en plus de la prescription relative à la licence générale et à la restriction quantitative du volume du lait de consommation assujetti au taux contingentaire en vertu de la Liste présentée par le Canada dans le cadre de l'OMC. Ces contraintes additionnelles à l'importation étaient incompatibles avec les prescriptions de l'Accord sur les licences d'importation. Plus pré-0.415 a pretatio d1.9707D -0.1Dn/F1 De01n707 non automatiques ne devraient pas imposer une relative à la licence générale -0.850.95res³⁶⁰

également incompatible avec les dispositions de l'article 3:5 i) de l'Accord, qui demandaient que les Membres "tiendront compte de l'opportunité de délivrer des licences correspondant à une quantité de produits qui présente un intérêt économique". La limitation de la valeur des importations à 20 dollars

d'importation qui exigent, comme condition préalable à l'importation ..., la présentation à l'organe administratif compétent d'une demande ou d'autres documents" (paragraphe 4.515). Par conséquent, le Canada a affirmé que l'Accord sur les licences d'importation était inapplicable du fait que sa licence générale d'importation de produits laitiers ne nécessitait aucune procédure administrative dans le cas des importations de moins de 20 dollars canadiens.

4.518 Les États-Unis ont relevé que le Canada a choisi d'ignorer le fait qu'il existait en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation du Canada des procédures administratives pour l'obtention de licences d'importation dans les cas où la licence générale était inapplicable, par exemple, lorsque les importations demandées de produits laitiers avaient une valeur supérieure à 20 dollars canadiens.³⁶⁴ Le Canada a rarement, voire jamais, accordé de licences en vertu de ces procédures pour l'importation de lait de consommation, mais il a vraisemblablement accordé des licences pour l'importation d'autres produits laitiers. Par exemple, les États-Unis ont présumé que le Canada a délivré des licences pour l'importation de produits laitiers en vertu de son Programme d'importation pour réexportation.³⁶⁵ Ce qui est plus important, c'est que le Canada a mis en place des procédures administratives pour accorder des licences en vue d'effectuer de telles importations. Le fait que le Canada ait décidé de ne pas accorder de telles licences ne remettait pas en cause le fait qu'il existait de telles procédures de licences. Il serait des plus étranges qu'un pays mette en place des procédures de licences, mais qu'il soit ensuite en mesure de se soustraire aux disciplines de l'Accord sur les licences d'importation pour la simple raison qu'il refusait d'accorder des licences. Aussi les procédures du Canada demeuraient-elles dans le champ d'application de l'Accord sur les licences d'importation.

4.519 Les États-Unis ont fait valoir que le Canada ne pouvait avoir le droit de recourir à des mesures incompatibles avec les disciplines du GATT pour faire valoir que l'Accord sur les licences d'importation était inapplicable. Le Canada a maintenu des procédures en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation afin de permettre d'autoriser l'importation de produits laitiers, notamment de lait de consommation, qui ne pouvaient être admis en vertu de la licence générale. Le fait que le Canada ait refusé d'accorder des licences en vertu de cette législation ne modifiait en rien l'existence de telles procédures. En outre, ces procédures faisaient précisément l'objet des disciplines de l'Accord sur les licences d'importation. Le Canada ne pouvait dénier l'applicabilité de l'Accord en refusant simplement de reconnaître l'existence de toute procédure pertinente.

4.520 Le **Canada** a rappelé sa position, à savoir que l'Accord sur les licences d'importation ne s'appliquait pas au régime des licences générales d'importation. Les États-Unis en déduisaient que cette déclaration signifiait que le Canada alléguait que l'Accord ne s'appliquait pas aux contingents tarifaires en général. Le Canada ne pouvait comprendre comment les États-Unis avaient pu interpréter ainsi cette déclaration et affirmer que l'Accord sur les licences d'importation s'appliquait à tout régime d'administration d'un contingent tarifaire répondant à la description figurant à l'article 1:1 de cet accord.

³⁶⁴ Les États-Unis ont relevé que le Canada a décrit la nature des procédures applicables dans sa réponse à la question 5 des États-Unis. Plus précisément, le Canada a déclaré que, conformément au paragraphe 8.3(3) de la Loi, "en cas d'inscription de marchandises sur la liste des marchandises d'importation contrôlée, s'il a déterminé la quantité de marchandises bénéficiant du régime d'accès en application du paragraphe 6.2(1), le Ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence pour l'importation des marchandises en quantité additionnelle ...".

³⁶⁵ Les États-Unis ont relevé que le Canada avait déclaré dans sa réponse aux questions du Groupe spécial et de la Nouvelle-Zélande que le Programme d'importation pour réexportation n'avait pas permis d'importer du lait de consommation relevant de la position tarifaire 0401.10. (Réponse à la question 1 b) de la Nouvelle-Zélande)

V. RÉSUMÉ DES COMMUNICATIONS DES TIERCES PARTIES

A. AUSTRALIE

1. Introduction

5.1 L'Australie a déclaré qu'en sa qualité de pays exportateur de produits agricoles, et en particulier, de gros exportateur de produits laitiers, elle avait un intérêt commercial direct dans l'issue du différend en cause. Comme les dispositions de l'Accord sur l'agriculture concernant les subventions à l'exportation revêtaient une importance systémique majeure pour elle, la communication de l'Australie portait essentiellement sur la question de savoir si la livraison de lait intra-quota bon marché à des fabricants de produits en vue de l'exportation au titre des classes 5 d) et e) était un octroi de subventions à l'exportation au sens de l'Accord sur l'agriculture.³⁶⁶

5.2 L'Australie a allégué que le Programme des classes spéciales de lait fournissait des subventions à l'exportation au sens de l'Accord sur l'agriculture. En conséquence, le Canada agissait en violation des engagements de réduction quantitative des subventions à l'exportation concernant le beurre, le fromage et d'autres produits du lait qu'il avait pris au titre de l'Accord sur l'agriculture. Il s'ensuivait que le Canada agissait également en violation de ses engagements au titre des articles 3, 8, 9 et 10 de l'Accord sur l'agriculture et de l'article 3 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

5.3 L'Australie était en désaccord avec les États-Unis sur leur argumentation touchant l'équivalence fonctionnelle du nouveau régime laitier du Canada avec son ancien système de prélèvements financés par les producteurs, qui paraissait relever de l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture. Selon l'Australie, il ne s'agissait pas d'une question d'incidences sur le commerce mais d'une question de règle et, par conséquent, cette argumentation était sans objet. L'Accord sur l'OMC n'empêchait pas un membre de se mettre en conformité avec les règles en prenant des mesures qui pouvaient avoir un effet similaire sur le commerce et la production. De l'avis de l'Australie, le nouveau régime octroyait des subventions à l'exportation au sens des règles de l'OMC, indépendamment du statut des arrangements qui l'avaient précédé.

2. Exposé des arguments

- a) Corrélation entre l'Accord sur l'agriculture et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires

5.4 L'Australie a noté que l'Accord sur l'agriculture lui-même ne contenait pas de définition de la "subvention". En conséquence, pour définir ce terme, il fallait examiner le contexte dans lequel se situait l'Accord sur l'agriculture, c'est-à-dire l'Accord sur l'OMC, et en particulier l'Annexe 1A. L'accord générique sur les subventions dans le secteur des marchandises était l'Accord SMC. En l'absence de toute autre indication, selon les règles normales d'interprétation, cette définition devait être recherchée dans d'autres accords de l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC. De plus, il y avait des liens juridiques explicites entre l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC. En particulier, l'article 13

sur l'OMC. L'article 31 de la Convention de Vienne montrait bien que le Groupe spécial devait interpréter le sens du mot "subvention" dans son contexte, qui comprenait l'Accord sur l'OMC dans son ensemble et l'Accord SMC en particulier.

5.5 Quant à la question de la corrélation entre l'article 1 e) de l'Accord sur l'agriculture³⁶⁷ (qui indiquait ce qui constituait une subvention à l'exportation en vertu de cet accord) et l'article 3.1 a) de l'Accord SMC³⁶⁸, le sens ordinaire de ces termes dans le contexte de l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC donnerait à penser que les définitions sont les mêmes. S'il s'agissait de mesures relevant de l'article 3.1 a) de l'Accord SMC mais pas de la définition de la subvention à l'exportation selon l'article 1 e) de l'Accord sur l'agriculture, elles n'entreraient pas dans le champ d'application de l'article 13 c) de l'Accord sur l'agriculture. Cela conduirait alors, semble-t-il, à un résultat différent de l'intention exprimée dans l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture, ce qui est exclu en vertu des articles 31, paragraphe 1 et 32, paragraphe b) de la Convention de Vienne.

b) Les classes 5 d) et e) du Programme des classes spéciales de lait constituent des subventions à l'exportation

5.6 Lorsque du lait intra-quota était fourni à des transformateurs/exportateurs au titre des classes 5 d) et e), cela supposait que les pouvoirs publics, par le biais de dispositions législatives, fournissaient des marchandises (c'est-à-dire du lait) à des prix inférieurs à ceux en vigueur sur le marché intérieur. Cette mesure octroyait donc une subvention au titre de l'article 1.1 a) iii) de

5.8 L'Australie a noté qu'étant donné que les exportations du Canada étaient en dépassement des engagements figurant dans sa Liste, la question de savoir si la mesure à l'examen entrant dans les catégories de subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture ne se posait pas, vu qu'aux termes de l'article 10:3 du même accord, il incombait au Canada de démontrer qu'il n'avait pas violé ses engagements, que la mesure relève ou non de l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture.

5.9 Les classes 5 d) et e) du Programme des classes spéciales de lait ont été conçues pour rendre les produits destinés à l'exportation compétitifs grâce à la fourniture de lait bon marché pour un prix fondé sur le prix à l'exportation du produit exporté. Le "prix mondial" du lait, qui était calculé par la Commission canadienne du lait - CCL (que le produit ait été exporté par la CCL ou à l'initiative des exportateurs), était inférieur au prix du lait que les transformateurs/exportateurs pourraient se procurer à des conditions commerciales si le programme n'existait pas. Le "prix mondial" était négocié par la CCL avec le transformateur ou l'exportateur. Les prix de la classe 5 portaient en fait sur les différentes composantes du lait (graisses butyriques, protéines, autres solides). La CCL calculait ce qu'elle appelait un "prix mondial", que les producteurs ne pourraient apparemment pas obtenir à des conditions commerciales sans le fonctionnement du Programme des classes spéciales de lait. L'Australie a noté que, si le Canada faisait valoir que les transformateurs/exportateurs avaient théoriquement accès à du lait aux prix du marché mondial dans le cadre de son Programme d'importation en vue de la fabrication suivie de l'exportation, le prix de l'obtention et de l'utilisation du lait en question n'était pas pris en compte lors de la détermination du prix du lait de la classe 5 d) ou e) pratiqué à l'égard du transformateur/exportateur et était plus favorable. Il semblait n'y avoir aucun lien entre le prix du lait importé théoriquement disponible à l'usine dans le cadre du Programme d'importation en vue de la fabrication suivie de l'exportation et les prix demandés pour le lait des classes 5 d) et e). En conséquence, la mesure à l'examen consistait à fournir du lait à un prix inférieur à un niveau adéquat de rémunération, subordonné à l'exportation du produit manufacturé, et elle constituerait de ce fait une subvention à l'exportation, tant au titre de l'Accord sur l'agriculture qu'au titre de l'Accord SMC.

c) Subventions à l'exportation au titre de l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture

i) *"Octroi par les pouvoirs publics ou leurs organismes"*

5.10 Le gouvernement canadien a joué un rôle indéniable dans l'établissement et l'administration des classes 5 d) et e) du Programme des classes spéciales de lait, que ce soit à travers la CCL ou par l'intermédiaire des offices provinciaux de commercialisation. En vertu de la Loi sur la Commission canadienne du lait (CCL)³⁶⁹, celle-ci avait pour mandat de créer et d'administrer un fonds commun de recettes provenant des ventes de lait, de fixer le pourcentage de la production totale représenté par les classes 5 d) et e) dans chacune des provinces, et de calculer le "prix mondial" applicable aux classes 5 d) et e). De plus, c'était par l'intermédiaire de la CCL que les transformateurs/exportateurs pouvaient obtenir un permis d'acheter du lait à bon marché pour fabriquer des produits laitiers en vue de l'exportation. La condition requise à l'article 9:1 a), à savoir que les subventions directes soient octroyées par les pouvoirs publics ou leurs organismes, était donc remplie.

5.11 L'Australie était en désaccord avec l'argument du Canada selon lequel, en réalité, le régime canadien d'exportation de produits laitiers n'était en quelque sorte pas un programme des pouvoirs publics. Le régime des exportations de produits provenant de lait intra-quota relevant des classes 5 d)

³⁶⁹ L'Australie a noté qu'au paragraphe 9(1) de la Loi sur la Commission canadienne du lait, il est indiqué que celle-ci pouvait déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés aux termes des paragraphes 9(1) f-i), par voie d'un accord avec une province ou un office de commercialisation.

et e) faisait partie intégrante du régime canadien applicable aux produits laitiers, lequel était administré en vertu de directives émanant à la fois des niveaux fédéral et provincial. En l'absence de soutien législatif, le programme ne pourrait pas être appliqué.

5.12 Quant à l'allégation du Canada selon laquelle les permis délivrés par la CCL étaient des recommandations adressées aux offices de commercialisation et la CCL n'était pas mandatée pour décider si des transformateurs/exportateurs devaient obtenir un produit à des prix mondiaux en vue de l'exportation, l'Australie a noté que le transformateur/exportateur ne pouvait pas se procurer des produits du lait à des prix mondiaux sans détenir le permis délivré par la Commission.

ii) *"Subventions directes, y compris des versements en nature"*

5.13 L'article 9:1 a) visait les "subventions directes, y compris les versements en nature". Le sens ordinaire de cette expression était que le fait de fournir des marchandises à bon marché devait être considéré de la même manière qu'un versement en espèces. Par conséquent, vu que pour les classes 5 d) et e), le lait à bon marché était fourni par les pouvoirs publics sous réserve de l'exportation du produit manufacturé, cette mesure tombait sous le coup de l'article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture. Il ne serait pas compatible avec le sens ordinaire de l'expression de l'interpréter comme signifiant que la fourniture de marchandises sans versement constituerait une subvention, mais que n'importe quel niveau de versement, même s'il représente une rémunération moins qu'adéquate, ôterait à la mesure son caractère de subvention.

5.14 Les transformateurs/exportateurs avaient accès, en vue de l'exportation de produits laitiers, à du lait des classes 5 d) et e) bon marché par rapport au lait auquel ils avaient accès pour produire le même produit pour le marché intérieur; la mesure répondait donc au critère de l'article 9:1 a) selon lequel l'octroi de subventions directes se faisait "à une entreprise, à une branche de production, à des producteurs d'un produit agricole ...".

5.15 Les transformateurs/exportateurs avaient besoin d'un permis pour exporter un produit dans le cadre du Programme des classes spéciales de lait. C'était la CCL qui déterminait la quantité de lait destiné aux classes 5 d) et e) pour être transformé en produit d'exportation. Les classes 5 d) et e) avaient été créées exclusivement pour l'exportation de produits laitiers et la fourniture de lait de transformation à meilleur marché était spécifiquement liée à l'exportation de ce produit. Les transformateurs/exportateurs n'avaient accès au lait de transformation à prix réduit que si le produit laitier fabriqué était destiné à l'exportation. La subvention octroyée au moyen des classes 5 d) et e) était par conséquent "subordonnée(e) aux résultats à l'exportation".

5.16 Par conséquent, cette mesure répondait à la définition donnée à l'article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture.

d) Article 3 de l'Accord sur l'agriculture

5.17 L'Australie a fait valoir que, le Programme des classes spéciales de lait étant une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture, le Canada agissait en violation de l'article 3:3 du même accord disposant qu'un membre n'accorde pas de subventions à l'exportation excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui sont spécifiés dans la section II de la Partie IV de sa Liste, et en violation de l'article 8 de ce même accord disposant que chaque Membre s'engage à ne pas octroyer de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité avec l'Accord sur l'agriculture et avec les engagements qui sont spécifiés dans la liste de ce Membre.

e) Article 10 de l'Accord sur l'agriculture

5.18 À titre subsidiaire, même s'il était constaté que les subventions à l'exportation octroyées au titre des classes 5 d) et e) n'entraient pas dans le cadre de la définition donnée à l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture, l'Australie faisait valoir que le Canada agirait en violation de l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture. L'objet et le but de cet article étaient de prévenir le contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation. Cette prévention était renforcée par l'article 10:3, qui faisait peser sur le Membre exportateur la charge de démontrer que toute quantité exportée en dépassement du niveau d'un engagement figurant sur la Liste ne faisait pas l'objet de subvention à l'exportation. Comme cela a été noté plus haut, de l'avis de l'Australie, la mesure à l'examen constituait une subvention à l'exportation et il incombait par conséquent au Canada de démontrer qu'il n'agissait pas en violation de ses engagements en matière de subventions à l'exportation.

f) Article 3 de l'Accord SMC

5.19 La mesure en question tombait sous le coup de l'article 3.1 a) de l'Accord SMC. Comme le Canada agissait en violation des engagements en matière de subventions à l'exportation qu'il avait pris en vertu de l'Accord sur l'agriculture, il ne pouvait invoquer la protection de l'article 13 c) de ce même accord, et agissait par conséquent en violation de l'article 3 de l'Accord SMC. À titre subsidiaire, si le Groupe spécial constatait que la mesure n'était pas une subvention à l'exportation au sens de l'Accord sur l'agriculture, mais en était une aux termes de l'article 3.1 a) de l'Accord SMC, là non plus, le Canada ne pourrait invoquer l'application de l'article 13 c) de l'Accord sur l'agriculture, et se trouverait donc en violation de l'article 3 de l'Accord SMC.

B. JAPON

1. Introduction

5.20 Le Japon, en sa qualité à la fois de producteur et d'importateur majeur de produits laitiers³⁷⁰, a exprimé son inquiétude au sujet de l'effet des mesures prises par le Canada sur les prix internationaux de produits laitiers. De telles mesures pourraient susciter une concurrence inopportune sur le marché mondial des produits laitiers, laquelle aurait à son tour des répercussions négatives sur les marchés intérieurs. Le Japon considérait par conséquent qu'il avait un intérêt commercial substantiel dans l'affaire à l'examen.

5.21 Le Japon estimait que les subventions à l'exportation faussaient beaucoup les échanges et avait par conséquent fait valoir des arguments en faveur de leur suppression. Dans le cadre des résultats des négociations du Cycle d'Uruguay, l'Accord de l'OMC sur l'agriculture disposait que les Membres devaient progressivement supprimer leurs subventions à l'exportation et prévenir le contournement de telles subventions.

5.22 Au Canada, le Programme des classes spéciales de lait créait un décalage entre les prix à l'exportation des produits laitiers et les prix intérieurs. Le Japon a noté que, avec l'application de ce Programme, les exportations de produits laitiers du Canada s'étaient développées. Le Japon estimait

³⁷⁰ Le Japon a noté qu'il était, par exemple, le plus gros importateur de fromage sur le plan international: la part du Japon représentait 24 pour cent des importations totales mondiales (chiffres publiés en 1996 dans le "Dairy Compendium" par la Société australienne de produits laitiers) et les importations japonaises de fromage canadien ont été de 283 tonnes pour l'exercice financier 1995 et de 1 236 tonnes pour l'exercice 1996.

incompatible avec l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture. L'article 10:1 disposait que les subventions à l'exportation qui n'étaient pas énumérées à l'article 9:1 ne seraient pas appliquées d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation. Si le Groupe spécial ne constatait pas que le programme était une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c), le Japon considérerait que ce programme constituait une subvention à l'exportation au sens de l'article 1 e) de l'Accord sur l'agriculture. La raison en était que l'accès au lait moins cher de la classe 5 d) était autorisé exclusivement en vue de la transformation de produits laitiers qui seraient ensuite exportés et était "subordonné aux résultats à l'exportation".

VI. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE

6.1 Le 5 février 1999, le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties. Le 18 février, le Canada et les États-Unis lui ont demandé de réexaminer des aspects précis de ce rapport intérimaire, conformément à l'article 15:2 du Mémoire d'accord. La Nouvelle-Zélande n'a demandé le réexamen d'aucun aspect du rapport intérimaire. Aucune des trois parties n'a demandé au Groupe spécial de tenir une autre réunion. Nous avons ultérieurement permis aux parties de faire des observations sur les observations reçues le 18 février. Le 26 février, les trois parties ont présenté de telles observations.

6.2 Le Canada a suggéré que certaines corrections et adjonctions soient apportées à la partie

VII. CONSTATATIONS

A. ALLÉGATIONS DES PARTIES

1. Le Programme des classes spéciales de lait

7.1 La Nouvelle-Zélande et les États-Unis allèguent que le volume des exportations canadiennes de certains produits laitiers, effectuées dans le cadre d'un programme appelé "Programme des classes spéciales de lait", excède les engagements du Canada en matière de subventions à l'exportation. Ce programme établit cinq classes de lait en fonction de son utilisation finale et du marché de destination. Les classes

7.4 Les produits laitiers en question sont les suivants: beurre, fromage et "autres produits

7.7 À cette allégation, le Canada répond que, dans sa Liste, il a limité l'accès au contingent tarifaire aux importations outre-frontière de lait conditionné pour la vente au détail effectuées par des Canadiens pour leur consommation personnelle. Il allègue que cela ressort clairement des "modalités et conditions" attachées à cette concession dans sa Liste, ainsi que de l'historique de la négociation qui a abouti à cette concession.

3. Autres allégations formulées dans les demandes d'établissement du Groupe spécial

7.8 Nous notons que, dans leurs demandes d'établissement du Groupe spécial, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande alléguaient également qu'il y avait violation des articles X, XI et XIII du GATT de 1994. Toutefois, ni les États-Unis ni la Nouvelle-Zélande n'ont repris aucune de ces allégations durant les travaux du Groupe spécial.

B. LE PROGRAMME DES CLASSES SPÉCIALES DE LAIT

1. Résumé des allégations et des arguments des parties

a) Nouvelle-Zélande et États-Unis

7.9 La Nouvelle-Zélande et les États-Unis allèguent que, avec les classes 5 d) et e), les transformateurs de produits laitiers pour l'exportation ont accès à du lait à des prix inférieurs à ceux qui s'appliquent au lait servant à la fabrication des mêmes produits pour la consommation intras-Zélandaise.0147

l'avantage compétitif ainsi accordé aux transformateurs/exportateurs ne pourrait pas exister sans le Programme des classes spéciales de lait, établi et mis en œuvre par les pouvoirs publics, et que cet avantage constitue donc une subvention à l'exportation.

b) Canada

7.12 Le Canada fait valoir que le Programme des classes spéciales de lait est dirigé par les exportateurs et non prescrit par les pouvoirs publics. Il estime que les producteurs de lait produisant pour l'exportation suivent des considérations commerciales et réagissent aux signaux du marché mondial, non aux instructions des pouvoirs publics. Selon lui, les pouvoirs publics jouent un rôle dans le programme, mais un rôle limité qui consiste essentiellement à répondre aux initiatives de la branche de production. Pour le Canada, les pouvoirs publics n'ont qu'une fonction de surveillance visant à protéger l'intérêt général.

7.13 S'agissant du lait intra-quota vendu à des fins d'exportation, le Canada fait valoir que les producteurs sont libres de déterminer collectivement si et dans quelle mesure ils souhaitent fournir du lait intra-quota pour l'exportation. D'après lui, l'absence de contrôle, d'instructions ou de contrainte des pouvoirs publics apparaît de manière encore plus nette pour ce qui est du lait hors quota. Il estime que tout producteur de lait qualifié au Canada est libre de produire autant de lait qu'il choisit de le faire. Le lait produit hors quota est vendu à des fins d'exportation à un prix fondé sur les prix mondiaux effectifs. D'après le Canada, c'est aussi le prix que le producteur reçoit étant donné que les recettes tirées du lait hors quota ne sont pas mises en commun avec les recettes plus élevées dégagées du lait destiné au marché intérieur.

7.14 Le Canada fait valoir en outre que, en vertu de l'Accord sur l'agriculture, il était tenu de remplacer par des tarifs les restrictions quantitatives qu'il appliquait antérieurement à l'importation de lait. Dans le cadre du précédent régime de restrictions quantitatives, le Canada devait imposer également des restrictions intérieures à la production de lait (conformément à l'article XI:2 c) 1) du GATT). Avec le nouveau régime, des restrictions intérieures de ce type ne sont pas requises. De ce fait, le Canada est libre de produire davantage, y compris du lait pour l'exportation. D'après lui, le fait qu'il impose des tarifs se traduit par des prix intérieurs plus élevés. Pour les exportations toutefois, des prix plus bas doivent être pratiqués pour qu'il soit possible de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux. Il en résulte un système de ventes à des prix différents sur le marché intérieur et sur les marchés d'exportation. Pour le Canada, confirmer les allégations des plaignants reviendrait à dire qu'un double système de ce type constitue une subvention à l'exportation. D'après lui, cela signifierait en effet qu'un Membre qui impose des tarifs à l'importation d'un produit (par exemple le lait) ne peut plus exporter ce produit (par exemple le lait produit dans le pays) sans que l'on considère qu'il accorde des subventions à l'exportation.

2. Décision du Groupe spécial du 16 décembre 1998

7.15 Nous avons présenté trois séries de questions aux parties. La première série a été présentée après notre première réunion de fond, la deuxième après notre deuxième réunion de fond et la troisième après réception des réponses à la deuxième série de questions. Chaque partie a largement eu la possibilité de faire des observations au sujet des réponses données par les autres parties.

7.16 Après réception des réponses des États-Unis à notre deuxième série de questions, le Canada a soulevé une objection. Dans une lettre datée du 8 décembre 1998, il nous a demandé de ne pas tenir compte des pièces n° 56 et 57 des États-Unis – contenant des données comparant les prix du lait des classes 5 d) et e) aux prix des équivalents lait dans le cadre du Programme d'importation pour réexportation (pièce n° 56) et à ce que l'on appelle les prix internationaux du lait, du beurre et du lait écrémé en poudre (pièce n° 57) – qui avaient été présentées par ce pays avec leurs réponses à la

deuxième série de questions du Groupe spécial (en particulier les questions n° 13 et n° 14 posées par le Groupe spécial aux plaignants).³⁷⁶ Le Canada a formulé cette objection pour trois raisons. Premièrement, il a fait valoir que ces pièces contenaient de très nombreuses nouvelles informations factuelles qui n'étaient pas nécessaires pour répondre aux questions du Groupe spécial. Deuxièmement, d'après lui, les pièces ne présentaient aucun intérêt du point de vue des questions du Groupe spécial. Troisièmement, il estimait que les chiffres avaient été établis suivant une méthode très suspecte et très opaque qui avait abouti à des inexactitudes flagrantes dans les chiffres. Les États-Unis ont répondu par une communication datée du 14 décembre 1998, dans laquelle ils ont indiqué que leurs pièces n° 56 et 57 étaient présentées directement en réponse aux questions du Groupe spécial et que, même si la méthode utilisée était viciée, il n'y avait aucune raison de ne pas tenir compte des données; tout au plus, le poids accordé à ces éléments de preuve pourrait s'en trouver affecté.

7.17 Le paragraphe 7 de nos procédures de travail prévoit ce qui suit:

"Les parties présenteront tous les éléments de preuve factuels au Groupe spécial au plus tard pendant la première réunion de fond, sauf pour ce qui est des éléments de preuve nécessaires aux fins des communications présentées à titre de réfutation ou des réponses aux questions. Des exceptions à cette procédure seront autorisées sur demande dûment motivée. Dans ces cas, l'autre partie se verra accorder un certain délai pour faire ses observations, selon qu'il conviendra."

Dans une lettre adressée aux parties le 16 décembre 1998, le Groupe spécial a décidé ce qui suit:

"Premièrement, le Groupe spécial voudrait remercier les parties pour les réponses mûrement pesées et détaillées qu'elles ont données aux questions du Groupe spécial et qui ont aidé à clarifier à la fois les aspects spécifiques au sujet desquels les questions avaient été soulevées et les questions connexes dont le Groupe spécial est saisi.

De l'avis du Groupe spécial, les données présentées par les États-Unis sont à la fois pertinentes et bien adaptées au contexte général dans lequel les questions du Groupe spécial ont été posées, y compris, dans le cas de la question n° 13, le rapport de concurrence entre les produits en question.

³⁷⁶ La question n° 13 est la suivante: "Programme d'importation pour réexportation – a) La référence aux "produits", entre crochets, dans la dernière partie du paragraphe d) de la Liste indicative, inclut-elle les "produits similaires ou directement concurrents"? - b) Considérez-vous que le lait écrémé en poudre ou le lait entier en poudre sont des produits "similaires ou directement concurrents" par rapport au lait de transformation?". La question n° 14 est la suivante: "Prière de formuler des observations sur la question n° 18 posée au Canada". La question n° 18 posée au Canada est la suivante: "Pour que les ventes de produits relevant de la classe spéciale 5 e) soient compétitives sur les marchés mondiaux, le prix auquel les produits fabriqués avec du lait hors quota sont offerts aux exportateurs devra être inférieur aux prix du marché, pour que les transactions soient commercialement viables du point de vue des exportateurs. Y a-t-il un risque ou est-il à craindre que ces prix soient, pour des transactions particulières, inférieurs aux prix du marché mondial? Prière de répondre en détail à ce sujet, compte tenu de vos réponses à la question n° 17 ci-dessus. La Nouvelle-Zélande et les États-Unis sont aussi invités à faire des observations à ce sujet."

Dans ces circonstances, le Groupe spécial, qui a pour responsabilité ou fonction de décider ce qui au bout du compte est ou n'est pas pertinent et important en l'espèce, considère qu'il ne serait pas approprié à ce stade d'exclure du champ de l'examen ces renseignements ou données ou tous autres renseignements ou données généralement pertinents qui lui ont été présentés.

Toutefois, le Groupe spécial prend note des préoccupations exprimées par le Canada au sujet du volume et de la complexité des données présentées par les États-Unis et, dans ces circonstances, donne au Canada une semaine supplémentaire (jusqu'au 23 décembre) pour lui communiquer, au sujet des réponses des États-Unis, des observations plus détaillées ou des observations additionnelles qu'il ne lui était pas possible de fournir dans les délais précédemment établis."

3. Les accords visés et l'ordre dans lequel le Groupe spécial traitera les allégations

a) L'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC

7.18 Les deux plaignants ont invoqué l'Accord sur l'agriculture. L'article 2 de cet accord prévoit qu'il s'applique aux produits énumérés à l'Annexe I. Les "produits agricoles" énumérés à l'Annexe I incluent les produits en cause dans le différend (beurre, fromage et "autres produits laitiers"), qui relèvent tous du chapitre 4 du SH. Nous constatons donc que l'Accord sur l'agriculture s'applique à la question visée.

7.19 Les États-Unis invoquent également l'article 3 de l'Accord SMC, qui énonce, entre autres choses, une prohibition générale des subventions à l'exportation. Toutefois, d'après ses propres termes, l'article 3 de l'Accord SMC est limité, dans son application aux subventions à l'exportation touchant les produits agricoles, par les dispositions de l'Accord sur l'agriculture. L'article 3.1 dispose ce qui suit:

"Exception faite de ce qui est prévu dans l'Accord sur l'agriculture, les subventions définies à l'article premier dont la liste suit seront prohibées ...".

À cet égard, l'article 21 de l'Accord sur l'agriculture prévoit également ce qui suit:

"Les dispositions du GATT de 1994 et des autres Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC [y compris l'Accord SMC] seront applicables sous réserve des dispositions du présent accord."

7.20 L'idée générale qui se dégage de l'Accord sur l'agriculture est qu'un Membre est autorisé à recourir aux subventions à l'exportation mais uniquement dans les limites des niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités, le cas échéant, spécifiés dans la Liste établie par ce Membre dans le cadre de l'OMC. Le recours aux subventions à l'exportation pour les produits agricoles en dépassement des limites ainsi inscrites dans les Listes est en effet prohibé par l'article 3:3, l'article 8 et l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture.

7.21 Le recours aux subventions à l'exportation en dépassement des limites ainsi inscrites dans les Listes peut aussi en principe donner lieu à une action au titre de la prohibition énoncée à l'article 3 de

l'Accord SMC. Toutefois, en application de l'article 13 c) i) de l'Accord sur l'agriculture, les subventions à l'exportation qui sont pleinement conformes aux dispositions de la Partie V dudit accord sont exemptées des actions fondées sur l'article 3 de l'Accord SMC pendant la durée de la "période de mise en oeuvre" (en l'espèce, jusqu'au 31 décembre 2003).

7.22 En conséquence, notre conclusion sur le point de savoir si le Programme des classes spéciales de lait constitue une subvention à l'exportation, au sens de l'Accord sur l'agriculture, qui est pleinement conforme aux dispositions de la Partie V dudit accord (laquelle englobe les articles 8 à 11 ainsi que, par référence, l'article 3:3), peut être déterminante en ce qui concerne l'allégation d'infraction à l'article 3 de l'Accord SMC présentée par les États-Unis.

7.23 Pour ces motifs³⁷⁷

substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture, qui permettraient de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir".³⁸²

7.26 L'objectif général des négociations du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture était de "libéraliser davantage le commerce des produits agricoles et [d']assujettir toutes les mesures touchant l'accès à l'importation et la concurrence à l'exportation à des règles et disciplines du GATT renforcées et rendues plus efficaces dans la pratique".³⁸³ Dans le cas de la concurrence à l'exportation, cela devait se faire par "l'amélioration de l'environnement compétitif grâce à un accroissement de la discipline concernant l'utilisation de toutes les subventions directes et indirectes ainsi que des autres mesures touchant directement ou indirectement le commerce des produits agricoles, en incluant la réduction progressive de leurs effets négatifs et en s'occupant de leurs causes".³⁸⁴ Les résultats de ces négociations revêtent les formes suivantes: i) engagements spécifiques contraignants de réduction des subventions à l'exportation et du soutien interne qui ont été incorporés dans les Listes des Membres conformément à l'article 3:1 de l'Accord sur l'agriculture comme constituant "des engagements limitant le subventionnement"; et ii) engagements de réduction des subventions à l'exportation et du soutien interne

- c) versements à l'exportation d'un produit agricole qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics, qu'ils représentent ou non une charge pour le Trésor public, y compris les versements qui sont financés par les recettes provenant d'un prélèvement imposé sur le produit agricole considéré ou sur un produit agricole dont le produit exporté est tiré;
- d) octroi de subventions pour réduire les coûts de la commercialisation des exportations de produits agricoles (autres que les services de promotion des exportations et les services consultatifs largement disponibles), y compris les coûts de la manutention, de l'amélioration de la qualité et autres coûts de transformation, et les coûts du transport et du fret internationaux;
- e) tarifs de transport et de fret intérieurs pour des expéditions à l'exportation, établis ou imposés par les pouvoirs publics à des conditions plus favorables que pour les expéditions en trafic intérieur;
- f) subventions aux produits agricoles subordonnées à l'incorporation de ces produits dans des produits exportés."

7.28 En vertu de l'article 3:3 de l'Accord, la liste de l'article 9:1 constitue la base sur laquelle reposent les règles fondamentales de l'Accord se rapportant aux subventions à l'exportation. L'article 3:3 prévoit ce qui suit:

"Sous réserve des dispositions des paragraphes 2 b) et 4 de l'article 9, un Membre n'accordera pas de subventions à l'exportation énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 pour ce qui est des produits agricoles ou groupes de produits spécifiés dans la section II de la Partie IV de sa Liste excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui y sont spécifiés et n'accordera pas de telles subventions pour ce qui est de tout produit agricole non spécifié dans cette section de sa Liste."

7.29 La prohibition énoncée à l'article 3:3 se rapporte exclusivement aux subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1. Toutes les autres subventions subordonnées aux résultats à l'exportation définies à l'article 1 e) de l'Accord sont soumises aux dispositions de l'article 10 qui traite de la prévention du contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation. L'article 10:1 dispose ce qui suit:

"Les subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 ne seront pas appliquées d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation; il ne sera pas non plus recouru à des transactions non commerciales pour contourner ces engagements."

Ainsi, un Membre peut recourir à des subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées à l'article 9:1 dans les limites des engagements de réduction inscrits dans sa Liste. Toutefois, comme le dispose l'article 10:1, ces subventions ne peuvent pas être appliquées de manière à contourner ces engagements et d'autres engagements en matière de subventions à l'exportation contractés dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture.

ii) *Les dispositions spécifiques invoquées par les parties*

7.30 Les deux plaignants invoquent les articles 3:3, 8, 9:1 et 10 de l'Accord sur l'agriculture, lesquels sont cités ci-dessus.

7.31 Étant donné que l'article 9:1 concerne les engagements de réduction explicites contractés par

la Nouvelle-Zélande et aux États-Unis de présenter des éléments de preuve pour la réfuter.³⁸⁷ La Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont répondu de manière complète à l'allégation selon laquelle les quantités exportées en question ne font pas l'objet de subventions à l'exportation. Ainsi, notre tâche consiste essentiellement à évaluer les éléments de preuve et à déterminer si le Canada s'est acquitté de

"producteurs de produits agricoles". Nous notons qu'aucune partie n'a fait valoir que les producteurs ou exportateurs devaient être exclus du champ d'application de l'article 9:1 a). Nous constatons donc que la troisième condition énoncée à l'article 9:1 a) est remplie en l'espèce.

7.40 Les renseignements versés au dossier montrent également, et le Canada ne prétend pas le contraire, que le lait à prix inférieur des classes 5 d) et e) n'est offert qu'aux transformateurs pour la fabrication de *produits laitiers qui seront exportés*. En conséquence, l'accès au lait à un prix réduit au

WT/DS103/R
WT/DS113/R

niveau de référence. Sans faire de constatation sur la question du niveau de référence approprié, nous allons donc en premier lieu nous fonder sur l'hypothèse que le deuxième niveau de référence, bien qu'il soit plus favorable au Canada, est approprié en l'espèce. À notre avis, si le prix du lait des classes 5 d) et e) est inférieur au prix auquel les transformateurs/exportateurs peuvent obtenir du lait de toute autre source, une prime ou un avantage – c'est-à-dire quelque chose qu'ils n'auraient pas obtenu autrement – serait certes conféré. Si tel était le cas, nous considérerions que les transformateurs/exportateurs reçoivent des "versements en nature" au sens de l'article 9:1 a).

7.49 Nous allons donc nous demander ensuite si les transformateurs/exportateurs peuvent avoir accès à du lait de toute autre source à des conditions, en particulier des prix, aussi favorables que celles qui sont offertes au titre des classes 5 d) et e).

7.50 Nous notons, premièrement, que le lait relevant des classes 5 d) et e) est offert aux transformateurs pour l'exportation à un prix très inférieur à celui du lait *destiné au marché intérieur*.³⁹⁴ Le Canada ne conteste pas cela. Les classes 5 d) et e) permettent donc d'offrir du lait à des prix qui sont manifestement inférieurs au premier niveau de référence que nous avons mentionné ci-dessus.³⁹⁵ En outre, s'agissant du deuxième critère, personne ne conteste qu'en se procurant du lait provenant de l'une des autres classes de lait pour l'utiliser principalement sur le marché intérieur (classes 1 à 5 c)) les transformateurs/exportateurs n'obtiendraient pas un prix aussi favorable que celui du lait offert au titre des classes 5 d) ou e).³⁹⁶

7.51 Deuxièmement, étant donné les tarifs élevés que le Canada applique à l'importation de lait de consommation³⁹⁷ (taux de 283,8 pour cent, qui sera ramené à 241,3 pour cent en 2001), le prix du lait des classes 5 d) et e) n'est pas seulement très inférieur au prix intérieur du lait, il est aussi très inférieur au prix du lait de consommation importé après acquittement des droits. Le Canada ne conteste pas cela et il ne conteste pas non plus que le taux de droit hors contingent qu'il impose sur les importations de lait de consommation revient dans la pratique à empêcher de telles importations. Aux fins du deuxième niveau de référence, il n'est donc pas possible de considérer que les importations de lait de consommation constituent une source d'approvisionnement en lait à un prix aussi favorable que celui du lait offert au titre des classes 5 d) ou e).

7.52 Le Canada avance que les transformateurs de lait pour l'exportation peuvent se procurer leurs intrants laitiers à des conditions aussi favorables que celles qui sont prévues au titre des classes 5 d) et e) dans le cadre du Programme spécial d'importation pour réexportation.³⁹⁸ S'agissant des importations de lait de consommation relevant de ce programme, il reconnaît qu'"il n'y a pas eu d'importations de lait cru de transformation au cours des dernières années en vertu du Programme d'importation pour réexportation".³⁹⁹ Le Canada fait valoir, toutefois, que, dans le cadre de ce

³⁹⁴ Voir le tableau 3 figurant au paragraphe 2.51.

³⁹⁵ Voir le paragraphe 7.47.

³⁹⁶ Voir le tableau 3 figurant au paragraphe 2.51.

³⁹⁷ À l'exception du lait de consommation relevant du contingent tarifaire de 64 500 tonnes que le Canada limite aux importations outre-frontière de lait conditionné pour la vente au détail effectuées par des Canadiens pour leur consommation personnelle, dont la valeur est inférieure à 20 dollars canadiens par transaction.

³⁹⁸ Voir le paragraphe 2.11.

³⁹⁹ Communication orale faite par le Canada à la deuxième réunion de fond, paragraphe 74. Dans ses observations sur la pièce n° 56 des États-Unis, le Canada a précisé qu'"une grande partie du lait de

programme, les transformateurs/exportateurs peuvent néanmoins importer des dérivés du lait, comme du lait écrémé en poudre, du lait entier en poudre, du beurre et des dérivés du beurre. D'après lui, ces composants du lait ne sont pas différents du lait, mais font partie du même produit et peuvent être utilisés pour les mêmes procédés de fabrication que le lait.

7.53 Nous notons qu'en vertu du Programme d'importation pour réexportation, la décision sur le point de savoir si du lait de consommation ou des dérivés du lait peuvent entrer sur le marché canadien relève en premier lieu du pouvoir discrétionnaire du Ministère des affaires étrangères et du commerce international. Les pouvoirs concernant le programme sont conférés par le paragraphe 8 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Le paragraphe 8

7.57 Pour les raisons qui précèdent⁴⁰⁶, nous constatons que, pour ce qui est des classes 5 d) et e), le Canada n'a *pas* satisfait à l'obligation⁴⁰⁷ qui lui incombait d'établir que le Programme d'importation pour réexportation offert aux transformateurs travaillant pour l'exportation du lait – ou même d'ailleurs des dérivés du lait – à des conditions aussi favorables que celles qui sont prévues pour les classes 5 d) ou e).

7.58 D'une manière plus générale – et pour toutes les raisons indiquées ci-dessus⁴⁰⁸ –, nous constatons que la fourniture de lait aux transformateurs/exportateurs au titre des classes 5 d) et e) à un prix très inférieur au prix intérieur du lait (c'est-à-dire inférieur au premier niveau de référence) et à des conditions qui sont plus favorables que celles qui sont prévues pour toute autre source, y compris dans le cadre du Programme d'importation pour réexportation (c'est-à-dire un prix inférieur au deuxième niveau de référence) confère un "avantage" (si l'on considère les premier et deuxième niveaux de référence que nous avons fixés plus tôt⁴⁰⁹) à ces transformateurs/exportateurs et, pour cette raison, constitue un versement en nature – à savoir la fourniture d'un produit à un prix réduit – au sens de l'article 9:1 a).

iii) *Ventes de lait au titre des classes spéciales 5 d) et e): la fourniture de lait pour la fabrication de produits laitiers pour l'exportation, par la CCL avec marge garantie pour le transformateur*

7.59 En dehors du fait que le lait est offert à un prix réduit qu'il n'est pas possible d'obtenir autrement, nous notons que, pour ce qui est des ventes à l'exportation effectuées par la CCL elle-même – pour lesquelles la CCL charge un transformateur de fabriquer les produits laitiers avec du lait obtenu au titre des classes 5

7.60 À notre avis, cette marge garantie dont les transformateurs bénéficient pour certaines exportations générées par le lait obtenu au titre des classes 5 d) et e) confirme la constatation que nous avons faite au paragraphe 7.58, à savoir que la fourniture de lait aux transformateurs/exportateurs au titre des classes 5 d) et e) aux conditions favorables indiquées confère un avantage à ces transformateurs/exportateurs et, pour cette raison, constitue un paiement en nature au sens de l'article 9:1 a).

iv) *Conclusions concernant le versement en nature offert aux transformateurs/exportateurs*

7.61 Sans les classes 5 d) et e), les transformateurs travaillant pour l'exportation devraient, dans le cadre du régime actuellement prévu pour le lait, payer un prix beaucoup plus élevé pour ce produit. Grâce au lait de ces classes, les transformateurs/exportateurs bénéficient d'une protection contre le prix élevé du lait sur le marché intérieur, les tarifs élevés à l'importation du lait de consommation et - du moins en ce qui concerne les exportations effectuées par la CCL elle-même - le risque de devoir vendre les produits laitiers sur le marché mondial avec une marge réduite, sinon à perte.

7.62 Nous tenons à souligner, toutefois, que l'existence de ce "versement en nature" aux transformateurs ne permet pas à lui seul d'établir l'existence d'une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 a). À notre avis, l'existence en particulier de marchés parallèles pour l'utilisation intérieure et l'exportation, sur lesquels des prix différents sont pratiqués, ne constitue pas nécessairement une subvention à l'exportation.⁴¹² La question de savoir si les "versements en espèce" aux transformateurs constituent en l'occurrence une subvention à l'exportation dépend de l'intervention des pouvoirs publics dans l'octroi de ces versements.⁴¹³ Elle est liée à la deuxième condition énoncée à l'article 9:1 a).

⁴¹² La différence de prix peut résulter, par exemple, de tarifs d'importation élevés - mais compatibles avec les règles de l'OMC - qui peuvent faire que les prix intérieurs sont supérieurs à ceux du marché mondial. Dans ce cas, les producteurs efficaces peuvent prendre la décision - en fonction de leur propre rentabilité - de produire et de vendre également du lait à l'exportation, quoique à un prix inférieur au prix intérieur. Si la décision de vendre sur le marché intérieur ou à l'exportation est prise par le producteur lui-même sur la base de considérations commerciales uniquement (par exemple, répartition des ventes entre les deux marchés en vue d'obtenir des recettes totales maximales, compte tenu de la demande intérieure de lait en soi limitée et du prix à l'exportation plus bas) - et non par les pouvoirs publics ou leurs organismes pour le compte des producteurs, on ne pourrait pas alors à notre avis parler de subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1.

⁴¹³ À cet égard, nous prenons note du rapport du Groupe spécial *Examen général prévu à l'article XVI, paragraphe 5* (du GATT de 1947), qui s'est demandé quand les subventions devaient être notifiées au titre de l'article XVI du GATT. Le Groupe spécial y indiquait ce qui suit:

"Le groupe spécial a examiné la question de savoir si les subventions financées par des perceptions non gouvernementales doivent faire l'objet d'une notification au titre de l'article XVI. Le GATT ne s'occupe pas des systèmes mis en œuvre par des particuliers agissant indépendamment de leur gouvernement, si ce n'est que dans la mesure où il permet aux pays importateurs de prendre des mesures en vertu d'autres dispositions de l'Accord général. D'une façon générale, les systèmes par lesquels un groupe de producteurs s'impose volontairement des contributions destinées à subventionner les exportations d'un produit déterminé ne doivent pas être signalés ... Ces considérations ont amené le groupe spécial à estimer que pour déterminer si un système de perceptions et subventions jumelées doit être notifié, il convient d'examiner l'origine des fonds et la mesure dans laquelle l'État intervient éventuellement pour les réunir. En conséquence ... le groupe spécial considère que les PARTIES CONTRACTANTES devraient demander aux gouvernements de faire connaître tous les systèmes de perceptions et de subventions jumelées concernant les importations ou les exportations dont la mise en œuvre dépendrait d'une action de l'État sous une forme ou sous une autre" (rapport adopté le 24 mai 1960, IBDD, S9/198, pages 201 et 202).

b) octroyées ("provided" dans la version anglaise) "par les pouvoirs publics ou leurs organismes"

7.63 S'agissant de cette condition, nous devons examiner si le lait offert à un prix réduit aux transformateurs travaillant pour l'exportation au titre des classes 5 d) et e) – ce qui, nous l'avons constaté plus haut, constitue un versement en nature – est fourni ("provided") par les pouvoirs publics canadiens ou leurs organismes.

i) *La fourniture de lait au titre des classes 5 d) et e) n'est pas financée par des fonds publics*

ii) *Le degré d'intervention des pouvoirs publics requis pour qu'il y ait "octroi par les pouvoirs publics ou leurs organismes" au titre de l'article 9:1 a)*

7.66 Le Canada ne fait pas valoir que les pouvoirs publics n'interviennent pas dans la fourniture de lait au titre des classes 5 d) et e). Il est d'avis que les pouvoirs publics n'ont qu'une fonction de mise en œuvre et de surveillance en ce qui concerne l'établissement et le bon fonctionnement du système. D'après le Canada, une telle intervention des pouvoirs publics ne correspond pas au niveau prescrit par l'article 9:1 a). Les plaignants soutiennent que le système n'existerait pas sans intervention des pouvoirs publics et qu'aucune des dispositions invoquées n'exige que les pouvoirs publics régissent chaque aspect d'une mesure pour qu'il existe une subvention à l'exportation. Les plaignants concluent que, en l'espèce, l'intervention des pouvoirs publics dans le Programme des classes spéciales de lait correspond bien au niveau prescrit par l'article 9:1

titre de la classe 5 e) repose sur deux éléments opérationnels, l'un déclenché par la CCL, l'autre par les transformateurs.

7.71 Dans le premier cas, la CCL prend elle-même l'initiative d'écouler les excédents par préemption. Pour cela, elle sera "guidée par un groupe consultatif établi par la CCL à cette fin".⁴²⁰ Ce groupe consultatif, le Comité pour le retrait des surplus, décide s'il y a un excédent de lait dans le système. Si tel est le cas, la CCL peut déclencher le Programme de retrait des surplus par préemption. Pour cela, elle n'a pas à demander aux offices provinciaux de commercialisation du lait s'il existe des excédents de lait par rapport aux besoins intérieurs. Si elle décide de déclencher le programme, elle écoulera activement les excédents en passant des contrats avec les transformateurs pour la fabrication de produits destinés à l'exportation. À ce stade deux possibilités se présentent: soit i) la CCL, agissant pour son propre compte, achète les produits laitiers et les exporte dans le cadre de transactions qu'elle négocie avec les importateurs d'État d'autres pays, soit ii) elle délivre des permis aux transformateurs qui leur permettent d'acheter du lait au titre de l'alinéa 5 e) auprès d'un des offices provinciaux de commercialisation, après quoi ces transformateurs exportent eux-mêmes ou par l'intermédiaire de négociants les produits laitiers ainsi produits. Les permis délivrés par la CCL au titre de la classe 5 e) indiquent les produits laitiers à exporter. Dans les deux cas, c'est la CCL qui négocie le prix du lait avec le transformateur. Lorsqu'elle exporte elle-même, c'est aussi elle qui négocie la marge du transformateur et la lui accorde.⁴²¹

7.72 Le deuxième cas se produit pendant la période où le Programme de retrait des surplus déclenché par la CCL est inactif. "L'accès aux contrats de la CCL pour l'écoulement des excédents [est alors possible] à la demande des transformateurs individuels."⁴²² Dans la pratique, un transformateur qui veut produire pour l'exportation négocie d'abord les modalités d'une vente potentielle de produits laitiers avec un acheteur étranger. Il doit ensuite s'approvisionner en lait, pour produire le produit laitier, à un prix qui lui permettra d'effectuer la transaction. Pour cela, le transformateur doit obtenir un permis de la CCL, qui lui donne la possibilité d'acheter du lait au titre de la classe 5 e). Ce permis indique également les produits laitiers à exporter. La CCL ne peut délivrer un tel permis que lorsque "toute demande de lait non satisfaite des transformateurs de [la] province, dans les classes 1 à 5

réglementation du commerce des produits laitiers. Le gouvernement fédéral exerce ses pouvoirs sur le commerce interprovincial et international en vertu de la Constitution. Tous les autres aspects de la

La CCL ne s'occupe pas de régler les différends intervenant dans le cadre de cette entente, qui prévoit une procédure spécifique à cet effet.⁴³⁸

7.80 Nous avons constaté que tous les signataires du PNCL et de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale – c'est-à-dire les gouvernements provinciaux et les offices provinciaux de surveillance, la CCL et les offices provinciaux de commercialisation – peuvent être considérés comme des "organismes" des pouvoirs publics canadiens ou sont de fait des gouvernements provinciaux du Canada. Nous devons donc présumer que toutes les actions menées par ces "organismes" ou gouvernements par l'intermédiaire du CCGAL sont aussi des actions menées par un "organisme" des pouvoirs publics canadiens. Nous reconnaissons le rôle très important joué par les producteurs dans le CCGAL. Toutefois, étant donné la structure du CCGAL, les pouvoirs qui lui sont délégués et ses responsabilités (voir ci-dessus)⁴³⁹, l'intervention concrète des pouvoirs publics dans le CCGAL est plus qu'évidente. Le PNCL lui-même indique que "la participation des autorités fédérales et provinciales est requise pour assurer l'adoption et la mise en œuvre [du] Plan".⁴⁴⁰ La plupart des décisions du CCGAL exigent l'accord tant de la CCL (organisme du gouvernement fédéral) que des gouvernements provinciaux signataires du Plan (le gouvernement provincial est l'un des trois organismes choisissant le "représentant désigné" d'une province). Dans certains cas de désaccord entre les signataires du Plan, la CCL peut même décider seule.

Intervention concrète des pouvoirs publics dans la fourniture de lait au titre des classes 5 d) et e)

7.81 Étant donné que nous avons estimé que la CCL était un organisme des pouvoirs publics et que la plupart des actions menées par les offices provinciaux de commercialisation du lait et le CCGAL pouvaient aussi être considérées comme étant menées par un "organisme" des pouvoirs publics, la réponse à la question de savoir si le lait offert au titre des classes 5 d) et e) – dont nous avons constaté plus tôt qu'il était un versement en nature – est fourni par les pouvoirs publics canadiens ou leurs organismes devient plus évidente.

7.82 Dans le cadre des classes 5 d) et e), les transformateurs/exportateurs ne peuvent avoir accès au lait que s'ils obtiennent un permis de la CCL, organisme des pouvoirs publics. Ce n'est pas le producteur qui décide de la quantité de lait qu'il vend pour l'exportation. Ce sont la CCL, agissant sur les conseils du Comité chargé du retrait des surplus⁴⁴¹, le CCGAL ou les offices provinciaux de commercialisation qui décident si les besoins intérieurs sont satisfaits et si par conséquent le lait devrait être considéré comme excédentaire et exporté. Ces exportations sont effectuées non pas nécessairement parce qu'il n'est plus possible de vendre du lait sur le marché intérieur à un prix élevé, mais principalement pour maintenir le prix intérieur à un niveau élevé.⁴⁴² Comme l'a noté l'actuel Président de la CCL, M. Guy Jacob:

⁴³⁸ Voir l'annexe D de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale, en vertu de laquelle le CCGAL joue le rôle d'organisme de supervision et tente de régler le différend 2pc nrTD /o.94r la mise en c2351

transformateur, que la grande majorité des ventes à l'exportation au titre de ces classes ont lieu à son initiative⁴⁴⁶; et qu'elle est elle-même un gros exportateur de produits laitiers transformés.⁴⁴⁷

v)

7.89 À notre avis, la première partie de l'article 9:1 c) – "versements à l'exportation d'un produit agricole qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" inclut les éléments clés d'une subvention à l'exportation visée par cette disposition. La partie suivante donne des précisions – par des exemples – quant au sens de ces éléments clés. Nous considérons donc que deux conditions doivent être remplies pour qu'il y ait une subvention à l'exportation au titre de l'article 9:1 c):

- a) l'existence de "versements à l'exportation d'un produit agricole";
- b) qui sont "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

Nous allons examiner si ces deux conditions sont remplies en l'espèce.

- a) "versements à l'exportation d'un produit agricole"

7.90 Nous avons constaté plus tôt que la fourniture de lait à un prix réduit au titre des classes 5 d) et e) donnait lieu à des "versements en nature" au sens de l'article 9:1 a), qui allaient aux transformateurs/exportateurs et qui étaient "subordonnés aux résultats à l'exportation".⁴⁵¹ Au titre de l'article 9:1 c), nous devons examiner si cette fourniture de lait donne lieu à un "versement à l'exportation d'un produit agricole". À notre avis, si le mot "versement" figurant à l'article 9:1 c) devait inclure les "versements en nature", nous devrions conclure que la fourniture de lait à un prix réduit au titre des classes 5 d) et e) constitue également un "versement" au sens de l'article 9:1 c). Étant donné que, comme nous l'avons vu plus tôt⁴⁵², la fourniture de ce lait meilleur marché n'est possible que dans les cas où les produits laitiers produits avec ce lait sont effectivement exportés, nous devrions alors conclure qu'elle constitue un versement "à l'exportation d'un produit agricole".⁴⁵³ À notre avis, l'expression "versement à l'exportation d'un produit agricole" signifie en effet que le versement est subordonné à l'exportation de ce produit (en l'espèce, les produits laitiers transformés qui sont spécifiés dans les permis délivrés par la CCL au titre des classes 5 d) ou e). Notre constatation sur le point de savoir si le Programme des classes spéciales de lait donne aussi lieu à des "versements à l'exportation d'un produit agricole" au sens de l'article 9:1 c) ne dépend donc que du point de savoir si le mot "versements" figurant dans cette disposition couvre non seulement les versements en argent mais aussi les "versements en nature". C'est là la question que nous allons maintenant examiner.

7.91 Nous rappelons que, conformément aux règles d'interprétation des traités énoncées à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, le sens d'un terme doit être déterminé par référence à son sens ordinaire, replacé dans son contexte, et à la lumière de l'objet et du but du traité.

7.92 S'agissant du sens ordinaire du mot "payment" (versement), nous notons que le *Oxford English Dictionary* donne de ce mot la définition suivante:

⁴⁵¹ Voir les paragraphes 7.40 et 758.

⁴⁵² Voir le paragraphe 7.40.

⁴⁵³ Nous référant au paragraphe 7.41, dans la mesure où les allégations des États-Unis couvrent aussi toutes les autres classes de lait que les classes 5 d) et e), nous notons que les transformateurs qui produisent pour le marché intérieur peuvent aussi (souvent exclusivement) avoir accès à toutes ces autres classes de lait. Rien de ce qui est offert au titre de ces autres classes de lait ne pourrait donc constituer un versement "à l'exportation d'un produit agricole". Nous constatons donc que ces autres classes de lait ne donnent pas lieu à une subvention à l'exportation visée à l'article 9:1 c).

"1. action de payer ou acte consistant à payer; rémunération d'une personne par de l'argent *ou son équivalent*; fait de donner de l'argent, *etc.*, en échange de quelque chose en règlement d'une dette".⁴⁵⁴

Cela indique que le sens ordinaire du mot "payment" inclut à la fois l'acte consistant à rémunérer une personne par de l'argent et l'acte consistant à rémunérer une personne par son équivalent en nature, ce que l'on appelle un "payment-in-kind" (versement en nature). De fait, les avantages prévus dans le cadre du système de remises à l'exportation en place avant que le Programme des classes spéciales de lait ait été établi⁴⁵⁵ et la fourniture de *davantage de lait pour le même prix* dans le cadre de ce programme sont à notre avis tous deux couverts par le sens ordinaire du mot "versement".

7.93 La validité de cette interprétation est confirmée si l'on tient compte du contexte du mot "versement" tel qu'il est utilisé à l'article 9:1 c). Le contexte immédiat auquel il faut se reporter est, à notre avis, la deuxième partie de l'article 9:1 c), qui définit plus avant le type de "versement" requis. Il y est question d'une "charge" pour le Trésor public (il n'est *pas* nécessaire que cet élément existe pour qu'il y ait subvention à l'exportation au titre de l'article 9:1 c)). Nous considérons qu'une "charge" peut résulter soit d'un transfert de fonds soit de la fourniture d'un produit à un prix réduit. La deuxième partie de l'article 9:1 c) donne aussi un exemple de subvention à l'exportation visée par cette disposition. Il y est question de versements *financés* par les recettes provenant d'un prélèvement". "Financer" un "versement" peut se faire à notre avis par un transfert de fonds mais aussi par l'application d'un prix réduit à un produit. Par conséquent, la deuxième partie de l'article 9:1 c) confirme implicitement, à notre avis, que la notion de "versement" à l'article 9:1 c) couvre aussi les versements en nature, comme la fourniture de lait à un prix réduit.

7.94

9:1 néLe contle

nature, c'est-à-dire les "recettes sacrifiées" du fait que le lait est fourni pour la fabrication de produits d'exportation à un prix réduit (en l'occurrence, les recettes plus élevées qui pourraient être obtenues sur le marché intérieur du lait sont "sacrifiées" par les producteurs). En d'autres termes, étant donné que les "recettes sacrifiées" doivent être prises en compte pour le calcul des *niveaux* des engagements de réduction – y compris le niveau des subventions à l'exportation visées à l'article 9:1 c) – elles devraient implicitement être incluses aussi dans la *définition* des subventions à l'exportation pour lesquelles ces engagements de réduction sont contractés, y compris la définition des subventions à l'exportation au titre de l'article 9:1 c). À notre avis, cet élément confirme notre interprétation selon laquelle les "versements" au sens de l'article 9:1 c) incluent les "versements en nature".

7.95 L'idée que les subventions à l'exportation identifiées à l'article 9:1 en général, et à l'article 9:1 c) en particulier, englobent également les versements en nature et, plus précisément, la fourniture d'un produit à un prix réduit, est aussi confirmée par d'autres alinéas de l'article 9:1. L'article 9:1 a) traite des "subventions directes, y compris des versements en nature". L'article 9:1 b) mentionne la vente ou l'écoulement à l'exportation de stocks de produits agricoles constitués à des fins non commerciales "à un prix inférieur au prix comparable demandé pour le produit similaire aux acheteurs sur le marché intérieur". L'article 9:1 d) vise la *réduction des coûts* de la commercialisation des exportations. Enfin, l'article 9:1 e) concerne les *tarifs* de transport et de fret intérieurs *réduits* pour les expéditions à l'exportation. Aucune des dispositions de l'article 9:1 – pas même l'article 9:1 a), qui traite des "subventions directes" – ne semble être limitée aux contributions en argent uniquement; toutes, d'une manière ou d'une autre, explicitement ou implicitement, incluent une référence aux versements en nature, par exemple des prix inférieurs ou une réduction des coûts ou tarifs. À notre avis, cet élément confirme lui aussi notre interprétation selon laquelle les "versements" au sens de l'article 9:1 c) englobent les versements en nature.

7.96 Le Canada fait valoir que, si les rédacteurs de l'Accord sur l'agriculture avaient voulu que le mot "payment" (versement) à l'article 9:1 c) inclue les versements en nature, ils auraient explicitement ajouté cette expression au texte. Le Canada se réfère à d'autres dispositions dans lesquelles cette expression a été ajoutée. En particulier, il se réfère au paragraphe 5 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture, qui mentionne les "versements directs ... (ou ... recettes sacrifiées, y compris les paiements en nature)". Toutefois, à notre avis, l'inclusion des "paiements en nature" ne restreint ni ne complète le sens du mot "versement" mais bien celui de l'expression "versement *direct*". En outre, si une autre disposition, faisant partie du contexte de l'article 9:1 c), définit les "versements *directs*" comme incluant les "versements en nature", nous considérons que l'on peut présumer que le terme plus général de "versements" figurant à l'article 9:1 c) inclut *a fortiori* les "versements en nature". Dans aucune disposition de l'Accord sur l'agriculture le terme "versement" n'est en soi explicitement défini comme excluant ou incluant les versements en nature. L'article 9:1 a), par exemple, traite des "subventions [et non des "versements"] *directes*, y compris des versements en nature". Comme nous l'avons vu plus tôt, le sens ordinaire du mot "payment", ainsi que le contexte dans lequel il est utilisé à l'article 9:1 c), indiquent au contraire que les "payments" n'incluent pas seulement les versements en termes monétaires mais aussi les versements en nature.⁴⁵⁷

7.97 Dans le même ordre d'idée, le Canada se réfère au rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Canada – Périodiques* dans lequel il est dit que l'expression "l'attribution aux seuls producteurs nationaux de subventions, y compris les subventions provenant du produit des taxes ou impositions

⁴⁵⁷ Nous ne sommes pas convaincus non plus par l'argument du Canada selon lequel, dans la version française de l'article 9:1 c), le mot utilisé est celui de "versement" qui, d'après le Canada, ne désigne que les versements en termes monétaires. Nous notons à cet égard que, dans le texte français de l'article 9:1 a), l'expression "payments-in-kind" est traduite par "versements en nature". Cela confirme à notre avis que le sens du mot français "versement" n'exclut pas le "versement en nature".

intérieures" figurant à l'article III:8 b) du GATT de 1994 était interprétée comme incluant uniquement "l'attribution de subventions qui entraînent des dépenses financées sur le budget de l'État".⁴⁵⁸ Il a donc été constaté que la réduction des tarifs postaux accordée par les postes canadiennes pour la distribution de certaines publications était exclue de l'exemption au titre de l'article III:8 b). À notre avis toutefois, il faut établir une distinction entre le terme "payments" (attribution) utilisé à l'article III:8 b) et ce même terme utilisé à l'article 9:1 c), et cela en raison des contextes différents dans lesquels il figure et de l'objet et du but différents qu'il vise. Premièrement, l'article III:8 b) ne prévoit qu'une *exemption* spécifique aux dispositions concernant le traitement national de l'article III pour l'attribution (payment) de *certaines* subventions à la *production*, à savoir "l'attribution aux seuls producteurs nationaux de subventions".⁴⁵⁹ Il ne donne en aucune façon une définition générale de ce

d'exportation s'il est nécessaire pour répondre aux besoins intérieurs du pays. Ainsi, il n'est pas possible de vendre du lait aux fins d'exportation à des prix fondés sur les prix du marché mondial tant qu'il est possible de le vendre sur les marchés intérieurs aux prix intérieurs plus élevés. D'après le Canada, l'expression "recettes sacrifiées" suppose un choix entre plusieurs marchés, un choix auquel il est renoncé; or, dans l'affaire à l'examen, les producteurs n'ont pas le choix.

7.99 Pour répondre à l'argument du Canada, nous reconnaissons que le producteur de lait – en ce qui concerne le lait des classes 5 d) et e) – n'a *pas* le choix entre vendre son lait à un prix plus élevé sur le marché intérieur et le vendre à un prix inférieur pour l'exportation. Toutefois, nous le faisons pour des raisons différentes de celles qu'avance le Canada. Comme nous l'avons vu plus tôt, ce n'est pas le producteur de lait qui prend la décision concernant l'allocation de sa production de lait.⁴⁶² Ce sont la CCL (agissant sur les conseils du Comité chargé du retrait des surplus), le CCGAL et les offices provinciaux de commercialisation qui décident si les besoins intérieurs sont satisfaits et, par conséquent, si le lait devrait être considéré comme "excédentaire" et exporté. De telles exportations sont effectuées non pas nécessairement parce qu'il n'est plus possible de vendre du lait sur le marché intérieur à un prix plus élevé, mais principalement pour maintenir le prix intérieur à son niveau élevé.⁴⁶³ S'il est donc décidé – par voie d'un permis délivré par la CCL au titre des classes 5 d) ou e) – que le lait intra-quota doit être exporté, le producteur de lait *doit* accepter un prix plus bas. Par suite de la mise en commun de toutes les recettes tirées du lait intra-quota, ce prix plus bas fait que les producteurs de lait reçoivent un prix commun moyen plus bas pour tout leur lait intra-quota. S'agissant du lait *hors quota*, c'est là encore du fait des pouvoirs publics canadiens ou de leurs organismes – par l'intermédiaire du CCGAL – qu'une certaine quantité de lait est définie comme étant hors quota. Quand il est ainsi défini, le lait obtient nécessairement un prix plus bas fondé sur le prix du marché mondial. Par conséquent, chaque fois que des producteurs produisent du lait hors quota, ainsi qu'il est défini par les pouvoirs publics canadiens ou leurs organismes, ils *doivent* le vendre à un prix lié à l'exportation plus bas.

7.100 Le Canada a donc raison lorsqu'il dit que les producteurs n'ont pas de choix à opérer pour ce qui est de l'allocation du lait des classes 5 d) et e). Toutefois, à notre avis, s'il en est ainsi (en d'autres termes, si le choix des producteurs est prédéterminé), c'est *non pas* – comme le donne à penser le Canada – pour des raisons commerciales (par exemple, parce que la demande intérieure est plus faible, le producteur décide - en fonction de sa rentabilité - et afin de maximiser ses recettes totales, d'allouer une certaine partie de sa production aux marchés d'exportation sur lesquels le prix est

7.101 Pour conclure, un examen approfondi du sens ordinaire du terme "versements" figurant à l'article 9:1 c), dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord sur l'agriculture, nous amène à conclure que ce terme englobe les versements en nature et donc, en l'espèce, la fourniture de lait à un prix réduit. Rappelant nos considérations exposées au paragraphe 7.90, nous constatons donc que la fourniture de lait aux transformateurs/exportateurs au titre des classes 5 d) et e) donne lieu à un "versement à l'exportation d'un produit agricole" au sens de l'article 9:1 c).

b) versements "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"

7.102 Nous rappelons que nul ne conteste que les versements en nature effectués au titre des classes 5 d) et e) ne représentent *pas* directement une charge pour le Trésor public.⁴⁶⁵ Le coût de la vente de lait à un prix réduit pour l'exportation n'est pas à la charge des pouvoirs publics. Il est à la charge des producteurs de lait pris soit *collectivement* (par la mise en commun des recettes d'exportation intra-quota plus faibles avec les recettes plus élevées dégagées des ventes sur le marché intérieur et le versement d'un prix commun moyen à tous les producteurs pour tout le lait intra-quota) soit, du moins en principe, *individuellement* (en ce qui concerne le lait hors quota, pour lequel les recettes ne sont généralement pas mises en commun avec les recettes plus élevées des autres producteurs de lait). Toutefois, à notre avis, il ressort clairement du libellé de l'article 9:1 c) que les versements financés par les producteurs peuvent en principe être visés par cette disposition. L'expression "qu'ils représentent ou non une charge pour le Trésor public" indique explicitement que cet élément n'est pas à prendre en compte aux fins de l'article 9:1 c). En outre, cet article donne explicitement un exemple de versement financé par les producteurs qui relève de son champ d'application, à savoir les "versements qui sont financés par les recettes provenant d'un prélèvement imposé sur le produit agricole considéré ou sur un produit agricole dont le produit exporté est tiré". L'expression "y compris" indique que les versements financés par des prélèvements sur des produits agricoles ne constituent qu'un exemple de subvention à l'exportation financée par les producteurs visée à l'article 9:1 c). Pour décider si le programme en cause ici est ou non un autre exemple de subvention à l'exportation de ce type, nous devons maintenant voir si ce programme donne lieu à des versements "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

7.103 Nous avons constaté plus tôt que le type et le degré d'intervention des pouvoirs publics en ce qui concerne l'offre de lait aux transformateurs/exportateurs au titre des classes 5 d) et e) étaient tels que le versement en nature visé était "octroyé" par les pouvoirs publics canadiens ou leurs organismes au sens de l'article 9:1 a).

WT/DS103/R
WT/DS113/R

fédéral d'"établir et [d']exploiter un ou plusieurs systèmes de mise en commun pour la commercialisation du lait ou de la crème".

7.109 Au niveau interprovincial, deux ententes de mise en commun ont été conclues, l'une entre six offices provinciaux de l'Est (l'"entente P6"), l'autre entre quatre offices provinciaux de l'Ouest (l'"entente P4"). Ces deux ententes servent à mettre en commun toutes les recettes provenant du lait intra-quota autres que les recettes au titre de la classe spéciale 5 (qui sont mises en commun au plan national). Trait caractéristique, elles ont été conclues par les gouvernements, offices de commercialisation et offices de surveillance provinciaux pertinents, dont nous avons présumé plus tôt qu'ils étaient tous des organismes des pouvoirs publics canadiens.⁴⁷³ Par ailleurs, la CCL est elle-même signataire de ces deux ententes. On trouvera aux paragraphes 2.59 à 2.63 ci-dessus un exemple de la façon dont la mise en commun du lait intra-quota fonctionne dans la pratique.

7.110 Le pouvoir conféré aux offices provinciaux de commercialisation de conclure, d'exploiter et de faire appliquer l'une quelconque de ces trois ententes de mise en commun leur a été délégué soit par les autorités fédérales (dans le cas du commerce interprovincial et international, par exemple, par la CCL⁴⁷⁴), soit par les autorités provinciales (qui exercent leur pouvoir sur tous les autres aspects de la production et de la vente de lait en vertu de la constitution). Les offices provinciaux peuvent faire appliquer les arrêtés ou règlements concernant la mise en commun – qu'ils ont édictés en vertu d'une législation d'autorisation fédérale ou provinciale – en recourant aux tribunaux ordinaires, par exemple en leur demandant de prononcer une injonction ou d'ordonner des dommages-intérêts au civil.

7.111 Pour ces motifs, nous considérons que chacune des trois ententes de mise en commun est imposée aux producteurs de lait en vertu d'une mesure des pouvoirs publics. Les ententes de mise en commun sont obligatoires. Un producteur ne peut pas choisir de quitter ces systèmes de mise en commun en ce qui concerne le lait intra-quota qu'il produit.⁴⁷⁵ C'est ce mécanisme de mise en

quota, les recettes tirées du lait hors quota sont aussi, du moins dans une certaine mesure, mises en commun. Cela se fait là encore, à notre avis, en vertu d'une mesure des pouvoirs publics. Premièrement, toutes les recettes tirées du lait hors quota sont mises en commun annuellement avec toutes les autres recettes tirées du lait hors quota. Sur une base mensuelle, le producteur de lait reçoit un prix de l'office provincial de commercialisation dont il relève, pour sa part mensuelle hors quota. Ce prix n'est *pas* la recette effective pour la transaction effectuée mais une moyenne mobile sur trois mois de toutes les recettes tirées au plan national du lait hors quota. En outre, à la fin de la campagne laitière, il est procédé à un ajustement de manière que les versements mensuels totaux aux producteurs individuels correspondent, en moyenne, aux recettes totales tirées au plan national pendant cette campagne de toutes les ventes de lait hors quota. Par conséquent, même si chaque transaction à l'exportation peut générer et génère la plupart du temps un prix différent (en fonction des conditions de concurrence sur le marché d'exportation en question, du produit laitier visé et des modalités de livraison ainsi que du moment où est effectuée la transaction), à la fin de l'année le producteur de lait n'est pas affecté par cet éventail de variables mais reçoit une recette commune moyenne pour tout le lait qu'il a produit hors quota.⁴⁷⁷ Deuxièmement, suivant le règlement provincial applicable, il y a aussi un certain degré de mise en commun entre les recettes hors quota et les recettes intra-quota. En effet, dans certaines provinces, la production en sus du quota de certains producteurs est contrebalancée par le fait que d'autres restent en deçà du quota.⁴⁷⁸ Ces dispositions en matière de "flexibilité" ou "incitations de la période automnale" permettent essentiellement de faire admettre la production en sus du quota observée certains mois. Le fait que ce qui est défini comme du lait hors quota varie d'une province à l'autre en vertu des règlements provinciaux se traduit non seulement par un financement partagé de certaines ventes hors quota (y compris par les producteurs qui n'ont pas produit en sus du quota); il confirme aussi que ce n'est pas le producteur mais les pouvoirs publics canadiens ou leurs organismes qui pour l'essentiel déterminent quand le lait donne lieu à des recettes d'exportation moins élevées. À notre avis, cette mise en commun des recettes hors quota confirme notre constatation formulée au paragraphe 7.106 selon laquelle la fourniture de lait hors quota au titre de la classe 5 e) est aussi un versement en nature "financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

c) Constatation du Groupe spécial au titre de l'article 9:1 c)

7.113 Nous avons constaté plus tôt que la fourniture de lait à un prix plus bas aux transformateurs travaillant pour l'exportation au titre des classes 5 d) et e) constituait un "versement" à ces transformateurs/exportateurs "à l'exportation d'un produit agricole".⁴⁷⁹ Nous avons aussi constaté que ce "versement" était "financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".⁴⁸⁰ Pour ces motifs, nous constatons que l'offre de lait au titre des classes 5 d) et e) constitue une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c).

⁴⁷⁷ Voir la réponse du Canada à la question n° 34 que lui a posée le Groupe spécial.

⁴⁷⁸

7. Article 3:3 de l'Accord sur l'agriculture

7.114 Nous avons constaté que la fourniture de lait aux transformateurs/exportateurs à un prix réduit au titre des classes 5 d) et e) constituait une subvention à l'exportation visée à l'article 9:1 a)⁴⁸¹ et à l'article 9:1 c).⁴⁸² Nous rappelons que l'article 3:3 dispose ce qui suit:

"Sous réserve des dispositions des paragraphes 2 b) et 4 de l'article 9, un Membre n'accordera pas de subventions à l'exportation énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 pour ce qui est des produits agricoles ou groupes de produits spécifiés dans la section II de la Partie IV de sa Liste excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui y sont spécifiés et n'accordera pas de telles subventions pour ce qui est de tout produit agricole non spécifié dans cette section de sa Liste."

7.115 Nous notons en outre que, d'après les chiffres de 1995 et de 2007, le volume des exportations de produits agricoles a augmenté de 36 % entre 1995 et 2007.

8. Article 10 de l'Accord sur l'agriculture

7.117 Nous avons constaté que le Programme des classes spéciales de lait donnait lieu à une subvention à l'exportation visée à la fois à l'article 9:1 a) et à l'article 9:1 c). À titre subsidiaire - c'est-à-dire au cas où nous aurions constaté que ce programme ne donnait *pas* lieu à une subvention à l'exportation spécifiée soit à l'article 9:1 a) soit à l'article 9:1 c) -, les plaignants font valoir qu'il constitue néanmoins une subvention à l'exportation contraire à l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture. Cette disposition est libellée comme suit:

"Les subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 ne seront pas appliquées d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation; il ne sera pas non plus recouru à des transactions non commerciales pour contourner ces engagements."

7.118 Les plaignants n'invoquent que la première phrase de l'article 10:1. Nous notons que cette phrase ne s'applique qu'aux "subventions à l'exportation qui ne sont *pas* énumérées au paragraphe 1 de l'article 9". Il ne peut donc pas être constaté que les subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 sont contraires à l'article 10:1.⁴⁸⁵ Ayant constaté que les classes spéciales de lait 5 d) et e) du Canada donnaient lieu à des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1, nous statuons donc au sujet de ce différend sur la base de l'article 9:1. Aucun des plaignants n'a demandé au Groupe spécial de faire des constatations parallèles au titre de l'article 9:1 et de l'article 10:1. À notre avis, le texte de l'article 10:1 et nos constatations fondées sur l'article 9:1 excluent ces constatations parallèles sur les mêmes subventions à l'exportation. Nous estimons que si nos constatations au titre de l'article 9:1 sont adoptées par l'ORD, la formulation de constatations additionnelles au titre de l'article 10:1 ne serait pas justifiée compte tenu du rapport d'exclusion mutuelle qui existe entre l'article 9:1 et l'article 10:1.

7.119 Toutefois, dans notre examen des allégations se rapportant aux violations de l'article 9:1 *ou* de l'article 10:1, nous avons aussi pris note des éléments suivants:

- a) les deux plaignants ont demandé la formulation d'une constatation au titre de l'article 10:1 au cas où il serait constaté que l'article 9:1 n'est pas applicable;
- b) les plaignants et le Canada ne sont pas d'accord sur la façon d'interpréter l'article 10:1, ni sur la compatibilité du Programme des classes spéciales de lait du Canada avec l'article 10:1;
- c) tant l'article 9:1 (qui se réfère à l'article 3:3) que l'article 10:1 interdisent les subventions à l'exportation spécifiées et, par là, se complètent l'un l'autre puisqu'ils mettent l'accent sur différents éléments de subvention. Ainsi, la ligne de démarcation entre les subventions à l'exportation au titre de l'article 9:1 et les subventions à l'exportation au titre de l'article 10:1 risque de ne pas toujours être très nette. De fait,

⁴⁸⁵ Toutefois, à notre avis, le rapport d'exclusion mutuelle qui existe entre l'article 9:1 et l'article 10:1

jusqu'ici, cette ligne de démarcation n'a jamais été clairement établie dans la pratique juridique ou la pratique en matière de règlement des différends de l'OMC;

- d) si nos constatations au titre de l'article 9:1 devaient être infirmées, il pourrait être demandé à l'Organe d'appel d'examiner les allégations présentées au titre de l'article 10:1. Cet examen exigerait une analyse factuelle complexe et l'évaluation des éléments de preuve présentés par les parties au différend, processus qui irait au-delà de ce pourquoi l'Organe d'appel a compétence et empêcherait l'ORD de formuler des recommandations et de statuer sur toutes les allégations juridiques dans le délai prescrit par le Mémoire d'accord;
- e) au cas où l'ORD adopterait nos constatations au titre de l'article 9:1, les objectifs déclarés du Mémoire d'accord, qui sont le "règlement rapide" des différends (article 3:3), le règlement satisfaisant de la question "conformément aux droits et obligations résultant du ... [M]émoire d'accord et des accords visés" (article 3:4), une "solution positive des différends" (article 3:7) et le règlement efficace des différends "dans l'intérêt de tous les Membres" (article 21:1), pourraient être atteints plus facilement si les parties avaient à leur disposition l'examen de la question par le

différend ne subsiste au sujet de l'obligation du Canada de mettre son régime de commercialisation des produits laitiers en conformité avec les obligations qui lui incombent au titre de l'Accord sur l'agriculture, nous avons décidé de procéder à l'examen de la question au titre de l'article 10:1 et d'inclure cet examen dans notre rapport en indiquant qu'aucune recommandation ou décision de l'ORD ne sera nécessaire si nos constatations au titre de l'article 9:1 sont adoptées. Nous soulignons que notre examen de l'article 10:1 est effectué à titre subsidiaire uniquement, c'est-à-dire, si l'on suppose que les classes 5 d) et e) ne donnent pas lieu à des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1.

a) Les deux éléments au titre de l'article 10:1

7.120 À notre avis, pour qu'il y ait violation de l'article 10:1, il faut que deux éléments soient établis:

a) l'existence de "subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées au paragraphe 1 de l'article 1063s 36 -25.5 odododododod 2.7332 T70 0 rg /d04u'7ieeb34.5 0 TD -0.1325 Tc63 Tw

7.125 À notre avis, l'article 1 e) couvre un éventail de "subventions à l'exportation" plus large que les pratiques spécifiques énumérées à l'article 9:1. Il indique expressément qu'il "comprend" les subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 et qu'il n'est donc pas limité à ces subventions. Nous considérons donc que toute subvention subordonnée aux résultats à l'exportation qui n'est pas visée à l'article 9:1 relève de l'article 10:1. En conséquence, les mesures qui correspondent à certains des éléments entrant dans la définition des diverses pratiques de subvention à l'exportation énumérées à l'article 9:1 mais pas à tous seraient couvertes par l'article 10:1, à condition qu'elles satisfassent à la prescription fondamentale de l'article 1 e), en d'autres termes à condition qu'elles soient "subordonnées aux résultats à l'exportation". Toutefois, ni le libellé de l'article 9:1, ni celui de l'article 10 ou de l'article 1 e) n'indiquent explicitement quelles limitations au titre de l'article 9:1 ne sont plus applicables au titre de l'article 10:1. Les indications qui *peuvent* être tirées de l'article 9:1, lequel fait partie du contexte de l'article 1 e) et de l'article 10:1, font apparaître que l'article 10:1 doit inclure certains versements en nature et programmes financés par les producteurs qui ne correspondent pas pleinement à tous les éléments prévus respectivement au titre de l'article 9:1 a) et 9:1 c). À cet égard, on pourrait par exemple faire valoir que, si l'article 9:1 a) traite de l'octroi par les pouvoirs publics ou leurs organismes de "subventions directes, y compris les versements en nature" subordonnés aux résultats à l'exportation, l'article 10:1 peut être présumé couvrir la version indirecte de ces subventions.

7.126 Nous trouvons d'autres indications utiles pour interpréter le sens d'une subvention subordonnée aux résultats à l'exportation aux fins de l'article 1 e) et de l'article 10:1, entre autres dans l'Accord SMC, qui à notre avis fait partie du contexte général desdits articles. L'article premier de l'Accord SMC, par exemple, inclut parmi les subventions "une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994" par laquelle un avantage est conféré. Toutefois, puisqu'en l'espèce nous devons interpréter le sens de certaines "subventions à l'exportation", nous jugeons plus approprié, sans préjudice de la portée de l'article 10:1, de voir quelles pratiques sont considérées comme des "subventions à l'exportation" au titre de l'Accord SMC, que de voir comment cet accord définit le concept plus général de subventions à l'article premier. L'Annexe I de l'Accord SMC – la Liste exemplative de subventions à l'exportation – recense les pratiques qui sont, au titre de l'article 3 dudit accord, des "subventions subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation". Les deux plaignants invoquent le paragraphe d) de la Liste exemplative, qui dispose que la mesure ci-après est une "subvention à l'exportation" aux fins de l'Accord SMC:

"Fourniture, par les pouvoirs publics ou leurs institutions, directement ou indirectement par le biais de programmes imposés par les pouvoirs publics, de produits ou de services importés ou d'origine nationale destinés à la production de marchandises pour l'exportation, à des conditions plus favorables que la fourniture de produits ou de services similaires ou directement concurrents destinés à la production de produits pour la consommation intérieure, si (dans le cas des produits) ces conditions sont plus favorables que les conditions commerciales dont leurs exportateurs peuvent bénéficier sur les marchés mondiaux."

"subordonné aux résultats à l'exportation". Nous constatons donc que ces autres classes de lait ne donnent pas lieu à une subvention à l'exportation au sens de l'article 10:1.

Une note de bas de page se rapportant à l'expression "conditions commerciales" indique ce qui suit:

"L'expression "conditions commerciales" signifie qu'il y a liberté de choix entre les produits nationaux et les produits importés et que seuls interviennent à cet égard les critères commerciaux."

7.127 Étant donné que le paragraphe d) concerne la fourniture, à des prix différents, de produits destinés d'une part à la production de *marchandises pour l'exportation* et d'autre part à la production de produits *pour la consommation intérieure*, nous convenons avec les parties que le paragraphe d) de la Liste exemplative est celui qui s'applique de la manière la plus pertinente en l'espèce. Nous allons voir maintenant si la fourniture de lait à un prix plus bas pour l'exportation au titre des classes 5 d) et e) relève du paragraphe d).

7.128 À notre avis, le paragraphe d), appliqué aux faits de la cause, exige la présence de trois éléments:

- a) la fourniture de "produits ... importés ou d'origine nationale destinés à la production de marchandises pour l'exportation, à des conditions plus favorables que la fourniture de produits ... similaires ou directement concurrents destinés à la production de produits pour la consommation intérieure";
- b) cette fourniture de produits destinés à la production de marchandises pour
- c) les conditions plus favorables dont bénéficient ces produits destinés à la production de marchandises pour l'exportation sont aussi "plus favorables que les conditions commerciales dont leurs exportateurs peuvent bénéficier sur les marchés mondiaux"; on considère seulement que ces conditions ne sont *pas* plus favorables que les conditions commerciales sur les marchés mondiaux lorsque le choix que les transformateurs/exportateurs doivent faire entre les produits nationaux et les produits importés n'est pas soumis à restriction et "que seuls interviennent à cet égard les critères commerciaux".

7.129 S'agissant du premier élément énoncé au paragraphe d), nul ne conteste que, par le biais des classes 5 d) et e), le lait d'origine nationale est fourni pour la production de marchandises pour l'exportation (des produits laitiers transformés) à des conditions plus favorables que celles qui sont accordées pour la fourniture du même lait d'origine nationale destiné à la fabrication de produits laitiers pour la consommation intérieure.⁴⁹⁷ Comme nous l'avons constaté plus tôt, la différence de prix entre le lait destiné à la production de produits d'exportation et le lait destiné au marché intérieur est sensible.⁴⁹⁸ Nous constatons donc qu'il est satisfait au premier élément du paragraphe d).

7.130 Passant au deuxième élément du paragraphe d), nous rappelons l'analyse que nous avons effectuée au titre de l'article 9:1 a), sur la base de laquelle nous avons constaté que, au titre des classes 5

⁴⁹⁷ Voir le tableau 3 figurant au paragraphe 2.51.

⁴⁹⁸ Voir le paragraphe 7.50.

canadiens ou leurs organismes".⁴⁹⁹ Même si nous avons constaté que ce lait meilleur marché n'était *pas* "fourni par" les "pouvoirs publics [canadiens] ou leurs organismes" – ce que nous pourrions supposer ici étant donné que notre examen au titre de l'article 10:1 est effectué à titre subsidiaire, c'est-à-dire dans l'hypothèse où le programme ne serait *pas* une subvention à l'exportation au titre de l'article 9:1 a) –, nous considérerions néanmoins que les éléments de preuve versés au dossier, dont nous avons parlé aux paragraphes

considérerions néanmoins que les éléments de preuve versés au dossier nous permettent de constater que la fourniture de lait au titre des classes 5 d) et e) est effectuée "à des conditions ... plus favorables que les conditions commerciales ... sur les marchés mondiaux" au sens du paragraphe d). Nous nous référons en particulier aux paragraphes 7.52 à 7.56 qui, à notre avis, donnent des preuves suffisantes que le choix que les transformateurs/exportateurs doivent faire entre deux options, à savoir avoir accès au lait au titre des classes 5 d) ou e) et s'approvisionner en lait, ou en l'espèce aux dérivés du lait – au cas où ces dérivés du lait pourraient être considérés comme directement concurrents du lait de consommation (question en cause en l'espèce)⁵⁰⁵ et à supposer qu'il y ait lieu de voir si un produit directement concurrent est disponible lorsque le produit similaire ne l'est pas – n'est pas un choix non soumis à restriction et où "seuls interviennent à cet égard les critères commerciaux" au sens de la note de bas de page relative au paragraphe d). Nous rappelons, en particulier, le pouvoir discrétionnaire accordé au Ministre des affaires étrangères et du commerce international qui doit délivrer un permis pour qu'il puisse y avoir importation⁵⁰⁶; le fait qu'actuellement les importations commerciales de lait

d'engagement de réduction du Canada, nous constatons que le Canada – à titre subsidiaire, c'est-à-dire uniquement au cas où les classes 5 d) et e) ne donneraient pas lieu à des subventions à l'exportation énumérées soit à l'article 9:1 a) soit à l'article 9:1 c) – a agi d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article 10:1 pour ce qui est des trois produits laitiers en cause et pendant les deux campagnes de commercialisation en cause.

9. Article 8 de l'Accord sur l'agriculture

7.134 Rappelant que l'article 8 de l'Accord sur l'agriculture dispose que "[c]haque Membre s'engage à ne pas octroyer de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité avec le présent accord", nous constatons également que, par suite des violations de l'article 3:3 (par le biais de l'article 9:1) ou de l'article 10:1 dont nous avons constaté plus tôt l'existence⁵¹², le Canada a agi d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article 8.

10. Article 3 de l'Accord SMC

7.135

principe d'économie jurisprudentielle et décider de ne *pas* examiner l'allégation des États-Unis au titre de l'article 3. Nous rappelons ce que l'Organe d'appel a dit dans l'affaire *Australie – Saumons* citée plus tôt⁵¹⁶, qui contient la déclaration la plus récente sur le point de savoir quand il peut être recouru au principe d'économie jurisprudentielle.

7.138 Nous notons, premièrement, que, bien que les États-Unis se soient largement référés à l'Accord SMC en tant que *contexte* de leurs allégations au titre de l'Accord sur l'agriculture, leurs arguments à l'appui de leur *allégation* au titre de l'article 3 de l'Accord SMC sont réduits au minimum.⁵¹⁷ Le seul argument présenté par les États-Unis au titre de l'article 3 est en fait le suivant: étant donné que le Canada a violé ses engagements en matière de subventions à l'exportation au titre de l'Accord sur l'agriculture, il viole donc automatiquement ses obligations au titre de l'article 3 de l'Accord SMC.⁵¹⁸

7.139 Deuxièmement, nous notons que l'article 4 de l'Accord SMC (intitulé "Voies de recours") prévoit "des règles et procédures spéciales ou additionnelles relatives au règlement des différends" (ainsi qu'il est mentionné à l'article 1:2 du Mémorandum d'accord), pour ce qui est des allégations présentées au titre de l'article 3. L'article

7.141 Pour les motifs exposés ci-dessus⁵¹⁹, et étant donné les circonstances particulières de l'espèce, nous concluons donc que nous devrions appliquer le principe de l'économie jurisprudentielle et n'examinons donc pas l'article 3 de l'Accord SMC.

C. LE CONTINGENT TARIFAIRE POUR LE LAIT DE CONSOMMATION

WT/DS103/R
WT/DS113/R

ordinaire du mot "représente" dans ce contexte n'évoque pas, à notre avis, un exposé de restrictions ou conditions spécifiques.⁵²⁴

7.152 Même si l'on pouvait dire que la phrase inclut des restrictions en matière d'accès au contingent tarifaire, nous ne voyons pas comment on pourrait y voir les deux conditions *en cause dans ce différend*. Premièrement, la restriction selon laquelle seules les importations de moins de 20 dollars canadiens sont admises à bénéficier du contingent tarifaire ne figure nulle part dans la Liste du Canada. Il n'y est nulle part question de valeur maximale par importation. Deuxièmement, la prescription selon laquelle seul le lait conditionné pour la vente au détail et destiné à la consommation personnelle peut être admis dans le cadre du contingent tarifaire ne pourrait être exprimée que par les mots "achats ... outre-frontière importés par les consommateurs canadiens". On pourrait interpréter ces mots comme réservant l'accès aux seuls Canadiens (par opposition aux ressortissants ou résidents des États-Unis) qui effectuent des achats outre-frontière. Toutefois, à notre avis, le sens ordinaire des mots "achats outre-frontière" des "consommateurs" dans ce contexte ne permet pas de conclure que seul le lait *conditionné pour la vente au détail et destiné à la consommation personnelle* peut être admis au bénéfice du contingent tarifaire. Un produit importé, par définition, traverse une frontière. Par ailleurs, d'après les dictionnaires, le mot "consommateur" ne signifie pas seulement une personne qui achète *pour sa consommation personnelle en petits emballages destinés à la vente au détail*. Toutes les définitions données par les dictionnaires du mot "consommateur" auxquels les parties se sont référées sont plus larges et ne comportent pas de telles restrictions.⁵²⁵

7.153 Nous sommes confortés dans notre idée que les deux restrictions en matière d'accès en cause ici ne sont pas énoncées dans la Liste du Canada lorsque nous comparons la phrase en cause aux autres "modalités et conditions" spécifiées dans cette Liste, en particulier celles qui concernent le lait et les produits laitiers qui font partie du contexte immédiat de la phrase que nous devons interpréter. S'agissant du contingent tarifaire pour la crème, sous "Autres modalités et conditions" figure la phrase suivante, beaucoup plus précise et contraignante: "Crème stérilisée, contenant au moins 24 pour cent de matière grasse, en conserve d'un volume n'excédant pas 200 ml". Pour les contingents tarifaires établis pour le yoghourt et la crème glacée, la phrase suivante a été ajoutée: "Accès pour le yoghourt [la crème glacée] en contenants pour la vente au détail seulement". Il n'existe aucune restriction de ce type dans la phrase ici en cause.

7.154 À cet égard, nous nous référons aussi à l'objet et au but de l'article II du GATT de 1994, qui sont de "préserver la valeur des concessions tarifaires négociées par un Membre avec ses partenaires commerciaux et consolidées dans la liste de ce Membre. Une fois qu'une concession tarifaire est convenue et consolidée dans la liste d'un Membre, une réduction de sa valeur par l'imposition de droits plus élevés que le taux de droit consolidé romprait l'équilibre des concessions entre les

⁵²⁴ Le *New Shorter Oxford Dictionary*, par exemple, définit le terme "représenter" tel qu'il est utilisé dans ce contexte comme "1. Mettre en présence de quelqu'un ou de quelque chose ... 2. Évoquer clairement et distinctement, en particulier par une description ou par l'imagination ... 5. ... b) D'une quantité: indiquer ou impliquer (une autre quantité)

Membres⁵²⁶; ainsi qu'à l'objet et au but de l'Accord sur l'OMC en général et du GATT de 1994, à savoir "la sécurité et la prévisibilité des accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels⁵²⁷, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce". Nous ne pouvons pas trouver les restrictions en matière d'accès imposées par le Canada dans sa Liste actuelle. Les principes de la sécurité et de la prévisibilité ainsi que ceux de l'interprétation des traités ne signifient pas qu'il est "justifiable d'imputer à un traité des termes qu'il ne contient pas ou d'inclure dans un traité des concepts qui n'y étaient pas prévus".⁵²⁸

7.155 Pour ces motifs, nous considérons que le sens des termes en cause peut être établi par un examen de leur sens ordinaire dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du GATT de 1994. Conformément aux règles d'interprétation des traités mentionnées ci-dessus⁵²⁹ nous ne voyons aucune raison d'examiner également l'historique de leur négociation. Nous notons toutefois que l'historique de la rédaction de la partie pertinente de la Liste du Canada n'est pas déterminante, puisqu'elle étaye peut-être à la fois l'avis du Canada 51s 332.25fel it dess-Unis39.25 5525 TD /F1 6.75 Tf 0.375 Tc (526) T5297.155

158a rob)T de 1994.

3. L'Accord sur les licences

7.157 Étant donné que nous avons constaté ci-dessus que les deux restrictions en matière d'accès imposées par le Canada en ce qui concerne son contingent tarifaire pour le lait de consommation étaient contraires aux obligations qui incombent au Canada au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994, nous ne voyons pas la nécessité d'examiner si, en agissant ainsi, ce pays viole aussi l'article 3 de l'Accord sur les licences.

VIII. CONCLUSIONS

8.1 Compte tenu des constatations ci-dessus, nous concluons que le Canada:

- a) par le biais des classes spéciales de lait 5 d) et e) – et cela pour tous les produits laitiers en cause (beurre, fromage et "autres produits laitiers") et pour les deux campagnes de commercialisation en cause (1995/96 et 1996/97) – a agi d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article 3:3 et de l'article 8 de l'Accord sur l'agriculture en octroyant des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 a) et à l'article 9:1 c) dudit accord excédant les niveaux d'engagement en matière de quantités spécifiés dans sa Liste; et
- b) en restreignant l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation i) au lait conditionné pour la vente au détail pour la consommation personnelle et ii) aux importations évaluées à moins de 20 dollars canadiens, agit d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994.

8.2 Étant donné que l'article 3:8 du Mémoire d'accord prévoit que "[d]ans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé [y compris l'Accord sur l'agriculture et le GATT de 1994], la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage", nous concluons que – dans la mesure où le Canada a agi d'une manière incompatible avec ses obligations au titre de l'Accord sur l'agriculture et du GATT de 1994 – il a annulé ou compromis des avantages résultant pour la Nouvelle-Zélande et les États-Unis de ces accords.

8.3 Nous *recommandons* que l'Organe de règlement des différends demande au Canada: i) de mettre son régime de commercialisation des produits laitiers en conformité avec ses obligations concernant les subventions à l'exportation au titre de l'Accord sur l'agriculture⁵³¹ et ii) de mettre son contingent tarifaire pour le lait de consommation en conformité avec le GATT de 1994.

⁵³¹ À cet égard, nous rappelons les constatations que nous avons formulées au titre de l'article 10:1 et de l'article 8 de l'Accord sur l'agriculture (paragraphe 7.117 à 7.134).