

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS139/12
WT/DS142/12
4 octobre 2000
(00-4001)

I. Introduction

1. Le 19 juin 2000, l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") a adopté le rapport de l'Organe d'appel¹ et le rapport du Groupe spécial², tel qu'il a été modifié par le rapport de l'Organe d'appel, sur l'affaire *Canada - Certaines mesures affectant l'industrie automobile* ("*Canada - Industrie automobile*"). Le 19 juillet 2000, le Canada a informé l'ORD, conformément à l'article 21:3 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le Règlement des différends* (le "Mémorandum d'accord"), qu'il mettrait en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD dans ce différend.³ À la réunion de l'ORD du 27 juillet 2000, le Canada a dit qu'il aurait besoin d'un "délai raisonnable" pour le faire, aux termes de l'article 21:3 du Mémorandum d'accord, en ce qui concerne certains aspects des mesures en cause dans le différend, en particulier les recommandations formulées par l'ORD conformément à l'article I:1 et à l'article III:4 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT de 1994") et à l'article XVII de l'Accord général sur le commerce des services ("AGCS").⁴

2. Vu l'impossibilité d'arriver à un accord avec le Canada au sujet du délai requis pour la mise en œuvre de ces recommandations et décisions, les Communautés européennes et le Japon ont demandé que ce délai soit déterminé par arbitrage contraignant conformément à l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord.⁵

3. Dans une lettre conjointe du 23 août 2000, le Canada, les Communautés européennes et le Japon ont notifié à l'ORD qu'ils étaient convenus que la durée du "délai raisonnable" pour la mise en

4. Des communications écrites ont été reçues du Canada, des Communautés européennes et du Japon le 31 août

8. Le Canada signale qu'il mettra en œuvre les recommandations et décisions au moyen de mesures administratives et explique le processus réglementaire au Canada comme suit.

9. Dans le système juridique canadien, le processus de base à suivre pour l'élaboration de la réglementation est prescrit par la Loi sur les textes réglementaires et la Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation (la "Politique de réglementation"). La Politique de réglementation impose une succession d'étapes aux autorités qui proposent des règlements, ainsi que des obligations en matière de transparence et de consultations. Le Canada explique que le laps de temps requis pour chacune des étapes du processus réglementaire dépend à la fois de la nature et des répercussions du règlement projeté. Le Processus de réglementation fédérale (le "Processus") explique le processus à suivre pour obtenir l'approbation des règlements du Gouverneur en conseil.

10. Une fois que le gouvernement canadien a identifié un problème, il doit consulter toutes les parties concernées afin d'établir quels en sont les éléments clés, de déterminer la meilleure façon de procéder pour remédier à la situation et de donner aux Canadiens la possibilité d'intervenir dans l'élaboration ou la modification des règlements et programmes de réglementation. Des consultations ont lieu avant la rédaction des règlements et après la "prépublication" des projets de règlements.

11. Normalement, le ministère responsable du domaine dans lequel le problème s'est posé (en l'espèce, le Ministère des finances du Canada) inclut des renseignements sur le problème dans son Rapport sur les plans et les priorités, document qui est présenté au Parlement. Lorsque cela n'est pas possible, pour veiller à ce que le public soit associé à l'identification et à la définition du problème et au choix d'une solution, le ministère peut utiliser d'autres formes de préavis. Par exemple, il peut publier un "avis d'intention" dans lequel il demande au public de donner son avis et de faire part de ses observations.

12. Le ministère responsable doit ensuite rédiger un projet de règlement. Il doit aussi établir un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation ("REIR"), qui décrit le but du projet de règlement, les solutions de rechange considérées, une analyse des coûts-avantages, les résultats des consultations avec les parties intéressées, les réponses du ministère aux préoccupations soulevées, et la manière dont le respect du règlement sera assuré. Le REIR doit être rédigé de façon à fournir des renseignements concis aux décideurs et à donner au public l'information dont il a besoin pour évaluer un projet de règlement et faire des observations à son sujet.

13. Une fois que le projet de règlement et les documents à l'appui, y compris le REIR, ont été établis dans les deux langues officielles du Canada et approuvés par le service juridique et la haute direction du ministère responsable, ils doivent être envoyés à trois organismes centraux. Le Ministère

de la justice doit examiner le règlement pour en vérifier la légalité et s'assurer qu'il n'est pas incompatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés* ou la *Déclaration canadienne des droits*. Le greffier du Bureau du Conseil privé ("BCP") doit vérifier que le projet est compatible avec le programme global du gouvernement et que le ministère responsable a pris en compte comme il convient les aspects liés à la communication de l'action réglementaire envisagée. Le Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du BCP doit examiner le projet pour vérifier qu'il est compatible avec la Politique de réglementation et, en particulier, les points suivants: le ministère responsable a considéré des solutions de rechange; les avantages de la réglementation ou des modifications l'emportent nettement sur les coûts; le public a été consulté comme il convient; et le ministère responsable a coopéré avec les administrations provinciales canadiennes.

14. Une fois que les examens ci-dessus ont été achevés, le Ministre du ministère responsable approuve le règlement et les documents à l'appui et les soumet au BCP pour examen par le Comité spécial du Conseil ("CSC") du Cabinet. Le CSC est le comité du Cabinet chargé d'approuver au nom du Gouverneur en conseil la publication préalable d'un projet de règlement et le REIR qui l'accompagne.

15. La Politique de réglementation prévoit la publication préalable d'un règlement afin de ménager au grand public la possibilité de formuler des observations. Une fois approuvés par les ministres du CSC, le règlement et son REIR font l'objet d'une publication préalable dans la *Gazette du Canada*, Partie I, et sont soumis au public pour observations pendant au moins 30 jours. Ce délai varie d'un cas à l'autre, suivant l'incidence des modifications du projet de règlement et l'importance des consultations qui ont eu lieu avant la rédaction. Les observations reçues du public doivent être évaluées quant au fond et les changements à apporter au projet de règlement doivent être étudiés. Si le projet est modifié, le Ministère de la justice doit de nouveau examiner et approuver la version révisée avant que celle-ci ne soit envoyée au CSC pour approbation finale par les ministres. Si uie projet es approuvé

intégrale et effective⁹ et comme permettant une période de transition pour les mesures de remplacement dans le cadre du "délai raisonnable".¹⁰

20. Deuxièmement, le Canada fait valoir que ses obligations conventionnelles au titre du Pacte de l'automobile doivent être prises en compte pour déterminer le "délai raisonnable". En vertu du Pacte de l'automobile, le Canada est tenu d'accorder l'admission en franchise pour les véhicules automobiles en provenance des États-Unis, s'ils sont importés par des fabricants qui remplissent certaines

L'article 21:3 c) mentionne les "circonstances" qui peuvent influencer sur le "délai raisonnable". Les "circonstances" propres à chaque affaire déterminent la durée de ce délai.

23. Examinant les "circonstances" propres au présent différend, les Communautés européennes considèrent qu'un délai de trois mois à compter de l'adoption des rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel, c'est-à-dire jusqu'au 17 septembre 2000, est un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre. Leur évaluation est fondée sur les "circonstances" suivantes.

24. Les Communautés européennes font observer pour commencer que le MVTO de 1998 et les DRS ne sont pas des actes législatifs, mais des règlements sous forme de décrets en conseil qui peuvent, par conséquent, être modifiés ou abrogés par un autre décret en conseil. Les Communautés européennes font valoir en outre que la plupart des étapes du processus réglementaire du Canada ne sont pas soumises à des délais, que ceux-ci soient impératifs ou indicatifs. Il s'ensuit que les autorités administratives canadiennes ont un large pouvoir d'appréciation et peuvent agir rapidement si elles souhaitent le faire.

25. Ensuite, les Communautés européennes estiment que le "problème" nécessitant l'adoption d'un règlement a déjà été clairement identifié par les recommandations de l'ORD; et le gouvernement canadien a fait savoir qu'il avait consulté les "parties intéressées" tout au long de la procédure de règlement des différends dans le cadre de l'OMC, de sorte que leurs vues sont bien connues. Les Communautés européennes indiquent également que les options en matière de mise en œuvre sont limitées puisque le Canada n'a d'autre choix que d'abroger le MVTO de 1998 et les DRS, et que

européennes, le Canada n'a fourni aucun élément de preuve à l'appui de ses assertions selon lesquelles des modifications majeures et coûteuses de son système seront nécessaires, aucune solution de rechange ne peut être mise en place avant que le nouveau système douanier ne soit appliqué, ou ni les "trois Grands"¹¹ ni le régime douanier du Canada ne peuvent passer rapidement aux procédures utilisées pour l'importation dans le cadre de l'ALENA. S'agissant du prétendu besoin de tenir des consultations avec les États-Unis au sujet du Pacte de l'automobile, les Communautés européennes relèvent que le Canada ne soutient pas qu'il doit modifier le Pacte de l'automobile ou y mettre fin pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD. En outre, étant donné que l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce ("Accord sur l'OMC")* est un traité postérieur au Pacte de l'automobile, la règle énoncée à l'article 30.3 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*¹² signifie que le Pacte de l'automobile ne continue de s'appliquer entre les États-Unis et le Canada que dans la mesure où il est encore "compatible" avec les dispositions de l'*Accord sur l'OMC*.

C. Japon

28. Le Japon estime que le Canada devrait prendre toutes les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre toutes les recommandations de l'ORD dans les 90 jours suivant la date de l'adoption des rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel.

29. Le Japon signale que le Canada a accepté que les mesures jugées incompatibles avec l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("Accord SMC")* soient mises en conformité dans ce délai de 90 jours et souligne que toutes les mesures examinées par le Groupe spécial et l'Organe d'appel sont des mesures administratives plutôt que législatives. Pour ces raisons, le Japon considère que toutes les recommandations et décisions de l'ORD devraient être mises en œuvre "immédiatement" par le Canada, à moins que celui-ci ne puisse démontrer qu'une mise en œuvre immédiate est irréalisable. De l'avis du Japon, le fait que l'article 21:1 du Mémorandum d'accord et des décisions arbitrales antérieures prévoient qu'il doit être "donné suite dans les moindres délais" aux recommandations et décisions établit qu'il incombe à un Membre concerné de prouver qu'il est irréalisable pour lui de se conformer immédiatement aux recommandations et décisions et que le "délai raisonnable" qu'il propose pour la mise en œuvre est approprié.

¹¹ DaimlerChrysler Canada Inc., Ford Motor Company of Canada Limited et General Motors du Canada Limitée.

¹² Faite à Vienne le 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 33; 8 International Legal Materials 679.

30.

33. Le Japon n'admet pas que le Canada s'appuie sur la réforme projetée de ses procédures douanières et sur la nécessité de tenir des consultations avec les entreprises, comme les "trois Grands", susceptibles d'être affectées par la mise en œuvre. Pour le Japon, ni la charge administrative ni l'effet de la mise en œuvre sur les entreprises privées concernées ne sont à prendre en considération pour la détermination d'un "délai raisonnable".

III. Délai raisonnable

34. Le Canada a indiqué qu'il se conformerait aux recommandations et décisions formulées par l'ORD dans l'affaire *Canada - Industrie automobile*.¹³ Ces recommandations et décisions présentent deux aspects. Premièrement, l'ORD a recommandé que le Canada rende les mesures qui avaient été

38. Mon mandat dans le présent arbitrage est régi par l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord.
L'article 21:3

42.

Canada a pu mettre en œuvre l'autre recommandation de l'ORD, c'est-à-dire le retrait de la subvention à l'exportation dans un délai de 90 jours, et qu'il a donné une justification insuffisante de son incapacité de mettre aussi en œuvre dans un délai de 90 jours les recommandations de l'ORD en cause ici.

46. En l'espèce, les parties conviennent que les mesures en cause sont certains règlements du gouvernement canadien, à savoir le MVTO de 1998 et les DRS. Lors de l'audience, le Canada a déclaré que "selon toute probabilité", il mettrait en œuvre les recommandations de l'ORD en abrogeant ces règlements et modifierait aussi d'autres règlements en conséquence.²¹ Je relève que les étapes spécifiques pour la mise en œuvre proposées par le Canada sont requises en vertu de la Loi sur les textes réglementaires²² et/ou prescrites dans la Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation (la "Politique de réglementation")²³ et le Processus de réglementation fédérale (le "Processus").²⁴ J'ai tenu compte à la fois des étapes requises en vertu de la Loi sur les textes réglementaires et des étapes prévues (ainsi que de toutes durées spécifiées) dans la Politique de réglementation et dans le Processus pour évaluer et calculer un "délai raisonnable".²⁵

47. Après un examen des arguments présentés par le Canada au sujet du "délai raisonnable", il apparaît clairement que certaines étapes proposées par ce pays pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD dans le présent différend ne sont établies ni par la loi ni par voie de règlement. Il s'agit plutôt d'estimations faites par le gouvernement canadien. Le temps que prendra effectivement la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD en l'espèce est subordonné au pouvoir d'appréciation du gouvernement canadien, et le Canada peut faire preuve d'une souplesse considérable à cet égard. Je rappelle l'indication fournie par l'article 21:1 du Mémoire d'accord, qui dispose qu'"il est indispensable de donner suite dans les *moindres délais* aux recommandations ou décisions de l'ORD". (pas d'italique dans l'original) Ainsi, il incombe au

²¹ Réponse du Canada à une question posée lors de l'audience.

²² Loi sur les textes réglementaires, L.R. (1985), ch. S-22 (pièce n° 2 de la communication du Canada).

²³ Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation, novembre 1999 (pièce n° 3 de la communication du Canada). La Politique de réglementation a été approuvée par le Cabinet en novembre 1999.

²⁴ Processus de réglementation fédérale (pièce n° 4 de la communication du Canada). Le Processus indique les étapes requises pour élaborer et traiter les règlements et obtenir leur approbation.

²⁵ Les mêmes instruments ont été invoqués devant l'arbitre dans l'affaire *Canada - Brevets pour les produits pharmaceutiques*. Comme l'arbitre dans ce différend, j'admets, aux fins du présent arbitrage, que les étapes prescrites par la Politique de réglementation, bien que n'étant pas formellement contraignantes au sens d'une loi ou d'un règlement, puissent néanmoins constituer une partie du "délai raisonnable" pour la mise en œuvre. *Supra*, note de bas de page 15, paragraphe 54.

50. Deuxièmement, pendant l'étape de la "rédaction/approbation", à la réception des questions et des observations du public après la publication préalable des projets de règlement dans la *Gazette du Canada*, le Canada a demandé à disposer de 30 jours pour établir une "réponse aux observations du public" et de 30 autres jours pour "modifier le règlement et le REIR selon les besoins" compte tenu des observations du public. Or je note que les règlements en question seront probablement très simples. En réponse à une question posée lors de l'audience, le Canada a déclaré que "selon toute probabilité" il abrogerait simplement le MVTO de 1998 et les DRS. Par conséquent, il est peu probable qu'il faille 30 jours pour établir une "réponse aux observations du public" et 30 autres jours pour "modifier le règlement et le REIR selon les besoins".

51. Selon moi, dans sa proposition, le Canada n'a pas suffisamment tiré parti du pouvoir d'appréciation incorporé dans la Politique de réglementation afin de donner suite "dans les moindres délais" aux recommandations ou décisions, comme l'exige l'article 21:1 du Mémoire d'accord.

52. Les Communautés européennes et le Japon ont tous deux fait valoir que le Canada devrait être en mesure de mettre en œuvre les recommandations de l'ORD en cause ici dans un délai de 90 jours. Ils font valoir que puisque le Canada pouvait mettre en œuvre les recommandations de l'ORD au titre de l'article 3.1 a) de l'*Accord SMC* dans un délai de 90 jours, il devrait aussi pouvoir mettre en œuvre les recommandations de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS dans un délai de 90 jours.

53. J'admets avec le Canada que, compte tenu du processus normal d'adoption des règlements au Canada, 90 jours ne constituent pas un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre des recommandations de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS.²⁸ Dans sa communication écrite, le Canada a confirmé qu'il avait l'intention de retirer la subvention à l'exportation dans un délai de 90 jours.²⁹ Toutefois, il a pris cette mesure conformément aux recommandations et décisions de l'ORD relatives à l'article 3.1 a) de l'*Accord SMC*, formulées en application des procédures spéciales de règlement des différends énoncées à l'article 4 de cet accord. Selon la prescription établie à l'article 4.7 de l'*Accord SMC*, s'il est constaté qu'une mesure est une subvention prohibée, le groupe spécial *recommandera* que le Membre qui accorde la subvention "la retire sans retard". À cette fin, l'ORD a recommandé que le Canada retire la subvention à l'exportation dans les 90 jours. Le Canada a déclaré qu'il se conformerait à cette

²⁸ Je note par exemple que le Canada a souligné que les règlements risquaient d'être attaqués en justice par les parties lésées s'il n'avait pas été ménagé de possibilités suffisantes de consulter le public. Communication du Canada, paragraphe 25.

²⁹ *Ibid.*, paragraphe 5.

recommandation et qu'afin de le faire, il prendrait, selon ses termes, une "mesure exceptionnelle".³⁰ Selon moi, le fait que le Canada peut prendre une "mesure exceptionnelle" pour retirer la subvention à l'exportation "sans retard", conformément aux dispositions de l'article 4.7 de l'*Accord SMC* et aux recommandations de l'ORD, n'est pas à prendre en considération afin de déterminer le "délai raisonnable", au sens de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord, pour la mise en œuvre des recommandations de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS.

54. Le Canada a beaucoup insisté sur les "conséquences importantes" qu'aura la mise en œuvre des recommandations de l'ORD en l'espèce pour l'"administration du régime douanier du Canada".³¹ Il a expliqué en détail la façon dont la mise en œuvre créera des difficultés pour la "refonte majeure" des opérations douanières à laquelle il procède actuellement et dans le cadre de laquelle il est en train de mettre en place un nouveau système appelé "programme d'autocotisation des douanes".³² Ce processus de réforme a été engagé fin 1999 et la législation nécessaire à sa mise en œuvre doit être soumise au Parlement cet automne. Cette réforme est un processus continu, la phase finale de sa mise en œuvre devant commencer fin avril 2001 et l'essai du système avec les utilisateurs se poursuivre jusqu'en 2004 compris.³³ Le rapport entre la mise en place de ce nouveau système d'administration douanière et l'argument du Canada sur le "délai raisonnable" pour la mise en œuvre n'apparaît pas clairement. Dans sa communication écrite, le Canada semble faire valoir que la mise en place du nouveau système douanier entraînerait un *retard* dans la mise en œuvre des recommandations de l'ORD en l'espèce.³⁴ Toutefois, en réponse à une question posée lors de l'audience, le Canada a indiqué que les recommandations de l'ORD seraient mises en œuvre *plus tôt* en raison de l'adoption du nouveau système d'administration douanière si j'acceptais le délai qu'il propose.

55. Quel que soit l'argument spécifique du Canada sur cette question, je tiens à souligner que les facteurs n'ayant aucun rapport avec une évaluation du délai le plus court possible dans lequel un Membre peut mettre en œuvre, dans le cadre de son système juridique, les recommandations et décisions de l'ORD dans une affaire particulière ne sont pas à prendre en considération pour déterminer le "délai raisonnable" au sens de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord.³⁵ S'il est

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, paragraphes 46 à 66.

³² *Ibid.*, paragraphes 53 et 55.

³³ Voir la pièce n° 6 de la communication du Canada.

³⁴ Communication du Canada, paragraphes 56 à 58.

³⁵ Voir la décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord dans l'affaire *Canada – Brevets pour les produits pharmaceutiques*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 52. Voir aussi la décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord dans l'affaire *Indonésie – Certaines*

peut-être plus commode pour le Canada de mettre en œuvre les recommandations de l'ORD en l'espèce selon le même calendrier que celui qu'il a prévu pour la réforme de son régime d'administration douanière, ce facteur n'est pas à prendre en considération pour déterminer le "délai le plus court possible", dans le cadre du système juridique du Canada, pour la mise en œuvre des recommandations de l'ORD.³⁶ Comme l'arbitre l'a noté dans l'affaire *Canada – Brevets pour les produits pharmaceutiques*, la détermination du "délai raisonnable" pour la mise en œuvre doit être un jugement de droit fondé sur un examen des prescriptions légales pertinentes.³⁷

IV. Décision

56. Je détermine que le "délai raisonnable" imparti au Canada pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS en l'espèce est de *huit mois* à compter de la date d'adoption par l'ORD du rapport de l'Organe d'appel et du rapport du Groupe spécial, tel qu'il a été modifié par le rapport de l'Organe d'appel, soit le 19 juin 2000. Le "délai raisonnable" viendra par conséquent à expiration le *19 février 2001*.

mesures affectant l'industrie automobile, WT/DS54/15, WT/DS55/14, WT/DS59/13, WT/DS64/12, 7 décembre 1998, paragraphe 23; décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord dans l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS8/15, WT/DS10/15, WT/DS11/13, 14 février 1997, paragraphes 19 et 27.

³⁶ Je note en outre que, selon le Canada, la législation relative au projet de réforme du régime douanier

Texte original signé à Genève le 18 septembre 2000 par:

Julio Lacarte-Muró