

ORGANISATION MONDIALE

WT/DS31/R

14 mars 1997

DU COMMERCE

(97-0939)

---

Original: anglais

**CANADA - CERTAINES MESURES CONCERNANT LES PERIODIQUES**

*Rapport du Groupe spécial*



## TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION .....	1
II. ELEMENTS FACTUELS .....	1
A. Code tarifaire 9958 - Prohibition à l'importation .....	1
B. Partie V.1 de la Loi sur la taxe d'accise .....	2
C. Tarifs postaux subventionnés et commerciaux .....	4
i) Tarifs "subventionnés" .....	5
ii) Tarifs commerciaux "canadiens" et tarifs commerciaux "internationaux" .....	7
III. PRINCIPAUX ARGUMENTS .....	9
A. Code tarifaire 9958 - Prohibition à l'importation .....	9
i) Article XI:1 .....	9
ii) Article XX d) "Assurer le respect" .....	10
"Nécessaire" .....	10
iii) Paragraphe introductif de l'article XX .....	13
B. Partie V.1 de la Loi sur la taxe d'accise .....	15
i) Applicabilité de l'article III:2 ou de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) .....	18
Applicabilité de l'article III du GATT de 1994 .....	18
"Taxe frappant directement ou indirectement les produits" .....	22
ii) Conformité de la partie V.1 avec l'article III du GATT de 1994 .....	27
a) Première phrase de l'article III:2 .....	28
Question des produits similaires .....	28
Discrimination .....	40
b) Article III:2, deuxième phrase .....	44
Directement concurrents ou substituables .....	44
De manière à protéger la production nationale .....	48
c) Article III:4 .....	55
C. Tarifs postaux subventionnés et commerciaux .....	56
i) Article III:4 .....	56
"Règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur" .....	56
Question de la similarité des produits .....	66
Traitement des magazines importés et nationaux .....	66
ii) Article III:8 b) .....	67
IV. REEXAMEN INTERIMAIRE .....	76
V. CONSTATATIONS .....	78
A. Introduction .....	78
B. Code tarifaire 9958 .....	78

	<b><u>Page</u></b>	
C.	Loi sur la taxe d'accise.....	81
	i)    Applicabilité du GATT de 1994	81
	ii)   Article III:2 du GATT	84
	iii)  La question des produits similaires	84
	iv)   Imposition supérieure à: "directement ou indirectement"	86
D.	Tarifs postaux.....	87
	i)    Tarifs internationaux par opposition à tarifs commerciaux canadiens et à tarifs subventionnés	88
	ii)   Applicabilité de l'article III:8 b) au barème des tarifs subventionnés	90
E.	Observations finales.....	92
VI.	CONCLUSIONS.....	92



édition spéciale, y compris une édition dédoublée ou une édition régionale, dans laquelle figure une annonce qui s'adresse principalement à un marché au Canada et qui ne paraît pas sous une forme identique dans toutes les éditions de ce numéro de ce périodique, diffusées dans le pays d'origine du périodique. Aux fins du Code, un "numéro" comprend un numéro annuel spécial, et un "périodique" désigne un périodique dont les numéros, autres que le numéro annuel spécial, paraissent à des intervalles réguliers de plus de six jours et de moins de 15 semaines et sont diffusés comme numéros d'une publication distincte ou comme supplément de plus d'un journal, mais ne comprend pas un catalogue, un journal ou un périodique dont la fonction principale est d'encourager, de stimuler ou de développer la culture des beaux-arts, des lettres et de favoriser l'acquisition de connaissances ou la pratique de la religion.

2.3 Aux fins de déterminer si une annonce publicitaire s'adresse ou non principalement au marché canadien, plusieurs facteurs sont pris en considération; on examine notamment si elle comporte des incitations visant le marché canadien, des références à la taxe sur les produits et les services, une liste d'adresses au Canada et non à l'étranger, et des sollicitations spécifiques destinées uniquement aux consommateurs canadiens.

2.4 Le Code s'applique également lorsque le numéro d'un périodique importé au Canada est une édition dans laquelle plus de 5 pour cent des annonces publicitaires sont destinées au marché canadien. Les annonces destinées au marché canadien comprennent celles qui précisent les sources où peut se faire l'acquisition au Canada, ou les conditions de la vente au Canada des produits ou des services.<sup>2</sup> Lorsqu'il est constaté qu'un périodique contrevient au Code tarifaire 9958, le Ministère du revenu national (douanes et accises) en informe l'éditeur.<sup>3</sup>

2.5



l'éditeur paie la taxe d'accise relativement à une édition à tirage dédoublé, elle est réputée l'avoir payée au nom de l'éditeur du périodique. La législation autorise cette personne à recouvrer le montant de la taxe de l'éditeur en s'adressant à un tribunal compétent, ou à la déduire ou la retenir d'un montant qu'elle doit à l'éditeur ou au distributeur du périodique.<sup>14</sup>

l'entente de financement relative au Programme entre la Société et le Ministère du patrimoine canadien avait été fixée au 30 avril 1996. A cette date, les fonds auraient été versés aux éditeurs admissibles par l'entremise d'un programme de remplacement.<sup>17</sup>

2.13 Le Programme et sa structure de financement ont été prorogés de trois ans dans le cadre d'un Protocole d'entente entre le Ministère des communications (maintenant Ministère du patrimoine canadien) et la Société canadienne des postes, qui a été conclu en mars 1996 et est entré en vigueur le 1er mai 1996.<sup>18</sup> Cette nouvelle entente prévoit que le Ministère versera tous les trimestres des fonds à la Société en échange de l'octroi des tarifs de port prescrits pour les publications jugées admissibles au bénéfice du Programme d'aide aux publications, et que l'administration du Programme sera transférée de la Société au Ministère.<sup>19</sup> Dans le cadre de cette nouvelle entente, le Ministère du patrimoine canadien a demandé que la Société supprime complètement la poste-publications subventionnée des règlements afférents à la Loi sur la Société canadienne des postes, à compter d'avril 1996.<sup>20</sup> Le 23 avril 1996, la Gazette du Canada a publié l'abrogation du Règlement sur les journaux et les périodiques conformément au paragraphe 19(1) de la Loi sur la Société canadienne des postes. Cette abrogation avait pour but de faciliter le transfert de l'évaluation de l'admissibilité de la Société au Ministère du patrimoine canadien, de réduire les frais administratifs du Programme tout en accélérant et en simplifiant les modifications apportées aux politiques du Programme<sup>21</sup>, et de permettre à la Société et au Ministère de répondre avec à-propos et célérité aux besoins tant du Programme que des clients.

2.14 Les montants autorisés par le Protocole d'entente s'élèvent à 58 millions de dollars canadiens pour la période du 1er mai 1996 au 30 mars 1997, 57,9 millions pour la période du 1er avril 1997 au 31 mars 1998 et 47,3 millions pour la période du 1er avril 1998 au 31 mars 1999.

2.15 Le Ministère du patrimoine canadien administre les critères d'admissibilité au bénéfice du Programme sur la base des critères spécifiés à l'annexe A du Protocole d'entente. Il est chargé d'administrer les critères d'admissibilité au bénéfice du Programme, et la Société canadienne des postes doit accepter de distribuer toutes les publications admissibles lorsqu'elles ont été approuvées par le Ministère. Pour que les publications admissibles puissent bénéficier de tarifs subventionnés, l'éditeur doit tout d'abord conclure une convention de vente avec la Société canadienne des postes avant le dépôt au titre du Programme. Les tarifs de port pour les publications admissibles figurent à l'annexe C du Protocole d'entente et sont les suivants:

- a) Dix mille premiers exemplaires d'un numéro adressés aux véritables abonnés et à des marchands de journaux au Canada:

par kg ou fraction de kg:	Première année: 0,390 dollar
	Deuxième année: 0,395 dollar
	Troisième année: 0,405 dollar

ou l'exemplaire adressé individuellement, soit le plus élevé des deux tarifs calculés:

Première année: 0,078 dollar

---

<sup>17</sup>*Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 130, n° 10, Règlement sur les journaux et les périodiques, abrogation, DORS/96-209, 23 avril 1996, Résumé de l'étude d'impact de la réglementation.

<sup>18</sup>Protocole d'entente concernant le Programme d'aide aux publications entre le Ministère des communications et la Société canadienne des postes. (Traduction officielle)

<sup>19</sup>*Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 130, n° 10.

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>*Ibid.*

Deuxième année: 0,079 dollar  
Troisième année: 0,081 dollar

- b) Exemplaires d'un numéro, en sus des 10 000 premiers, adressés aux véritables abonnés et à des marchands de journaux au Canada:

par kg ou fraction de kg: Première année: 0,430 dollar  
Deuxième année: 0,435 dollar  
Troisième année: 0,445 dollar

ou l'exemplaire adressé individuellement, soit le plus élevé des deux tarifs calculés:

Première année: 0,086 dollar  
Deuxième année: 0,087 dollar  
Troisième année: 0,089 dollar

(Première année: du 1er mai 1996 au 31 mars 1997; deuxième année: du 1er avril 1997 au 31 mars 1998; troisième année: du 1er avril 1998 au 31 mars 1999.)

2.16 Pour pouvoir bénéficier des tarifs subventionnés, les publications canadiennes doivent en général répondre aux critères suivants: i) être produites par une personne ou une société dont la principale activité est l'édition<sup>22</sup>; ii) être détenues et contrôlées par des intérêts canadiens; iii) être publiées, imprimées et postées au Canada; ivd Tj -304.5 -2c 0 Tw (22)w (ps00.373 rg /F0 11.25 Tf18intées au Canad

ou reçoit à leur égard des prestations supplémentaires; ...".<sup>29</sup> Afin de tirer profit de cette disposition et de bénéficier de tarifs et de services postaux commerciaux, un éditeur doit conclure un arrangement avec la Société. Pour une publication canadienne, cet arrangement s'appelle "Envois de publications canadiennes - Convention de vente"<sup>30</sup> et, pour une publication étrangère postée au Canada, "Envois de publications internationales (distribution au Canada) - Convention de vente".<sup>31</sup> Ces arrangements visent à accorder des avantages aux publications canadiennes et étrangères et à leurs abonnés en réduisant les frais d'envoi et en améliorant les normes de distribution. L'Appendice A de chaque "convention" indique les tarifs commerciaux "canadiens" et les tarifs commerciaux "internationaux". Ces tarifs sont identiques à ceux qui figurent dans la publication intitulée *Tarifs de la poste-publications* (mentionnée au paragraphe

Tarifs commerciaux "canadiens":

Minimum par exemplaire adressé (jusqu'à 100 g)

Tarifs locaux en région rurale

Tarifs locaux en région urbaine

Tarif par exemplaire

0,103 dollar

0,231 dollar

**i) Article XI:1**

3.3 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que la prohibition à l'importation des produits énumérés dans le Code tarifaire 9958 imposée par le Canada constituait une violation de l'article XI:1 du GATT de 1994, qui prohibait les restrictions quantitatives à l'importation. Le Code tarifaire 9958 s'appliquait expressément tant aux éditions spéciales canadiennes de magazines dont il existait également des versions destinées aux lecteurs d'autres pays (par exemple, éditions dédoublées) qu'aux magazines destinés uniquement au marché canadien. Dans les deux cas, l'interdiction d'importer s'appliquait si le périodique contenait un volume, même faible, d'annonces destinées principalement aux lecteurs canadiens - une seule annonce dans le cas des éditions dédoublées et 5 pour cent ou plus de l'espace réservé aux annonces dans le cas des magazines en général. L'interdiction éliminait ces magazines du marché canadien et garantissait que seuls les magazines canadiens pouvaient se disputer les annonces destinées au marché intérieur. L'objectif du Canada était précisément de faire en sorte que les magazines canadiens bénéficient d'un monopole en ce qui concernait la vente de magazines contenant de telles annonces. La publicité était une importante source de revenus pour les éditeurs de magazines. Par conséquent, en accordant aux magazines nationaux un monopole sur les annonces locales, on leur donnait un avantage compétitif par rapport aux magazines produits à l'étranger qui étaient privés du droit de contenir de telles annonces.

3.4 Le **Canada** a soutenu que l'allégation des Etats-Unis selon laquelle la législation canadienne conférait aux éditeurs canadiens un "monopole" sur les annonces destinées au marché canadien était inconcevable dans le contexte nord-américain. L'existence d'une publicité indirecte, grâce à laquelle les annonces pour des produits courants paraissant dans des magazines américains de grande diffusion atteignaient automatiquement le public canadien, ce qui avait des conséquences très importantes pour la compétitivité de l'industrie canadienne, suffisait en elle-même à empêcher l'établissement d'un véritable monopole. L'effet de "monopole" dont se plaignaient les Etats-Unis n'avait aucun rapport avec la première partie du Code tarifaire, qui traitait des éditions dédoublées, ni avec la Loi sur la taxe d'accise. Il était exact que la deuxième partie du Code empêchait l'entrée de magazines étrangers contenant un nombre substantiel d'annonces destinées spécialement au Canada, afin d'éviter que l'interdiction frappant les éditions dédoublées puisse être facilement contournée. Toutefois, la règle des 5 pour cent ne s'appliquait qu'à une catégorie restreinte d'annonces indiquant des adresses et des numéros de téléphone au Canada, et cet aspect de la politique n'avait pas été repris dans les dispositions de la Loi sur la taxe d'accise, lesquelles ne visaient que les éditions dédoublées.

**ii) Article XX d)**

3.5 Le Canada a ajouté que le Code tarifaire 9958 était une mesure destinée à garantir la réalisation des objectifs de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu. La question était de savoir si le Code pouvait être justifié comme une mesure nécessaire au sens de l'article XX d). Etant donné qu'il faisait partie intégrante d'un ensemble de mesures ayant un objectif unique, il pouvait effectivement l'être sur la base d'une lecture normale et raisonnable des termes de l'Accord. La politique générale du Canada en ce qui concernait l'industrie des périodiques visait à offrir aux Canadiens un support distinct pour exprimer leurs propres idées et aspirations. Ce support était confronté à une vive concurrence des magazines étrangers tant pour la publicité que pour le lectorat. Le but des mesures de politique générale était de concilier la nécessité de donner et de conserver une place aux périodiques canadiens sur leur propre marché national et celle de garantir en même temps aux Canadiens un accès libre aux périodiques étrangers. Pour réaliser cet objectif fixé de longue date, le gouvernement avait centré sa politique sur deux domaines: la publicité et la distribution. Il avait adopté une série de mesures permettant aux magazines dont le contenu rédactionnel était élaboré pour des lecteurs canadiens d'être compétitifs sur le marché limité de la publicité. Ces mesures comprenaient le Code tarifaire 9958, les articles 35 à 41 de la Loi sur la taxe d'accise et l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce dernier article prévoyait une déduction des frais encourus pour la

publicité destinée au marché canadien. Le Code tarifaire 9958 restreignait l'importation au Canada de périodiques dont l'espace publicitaire avait été acheté dans le but précis d'atteindre un public canadien.

L'objectif général de ces mesures était d'aider l'industrie canadienne des périodiques à tirer des recettes de la publicité. Le Code tarifaire 9958 et l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu garantissaient la réalisation de cet objectif.

*"Assurer le respect"*

3.6 Les **Etats-Unis** se sont référés au Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules (Etats-Unis - Normes concernant l'essence)*, qui avait déclaré qu'il incombait à la partie invoquant une exception au titre de l'article XX d) de démontrer que:

- "1) les mesures pour lesquelles l'exception était invoquée - c'est-à-dire les mesures commerciales particulières incompatibles avec l'Accord général - *assuraient le respect* des lois et règlements qui n'étaient pas eux-mêmes incompatibles avec l'Accord général;
- 2) les mesures incompatibles pour lesquelles l'exception était invoquée étaient *nécessaires* pour assurer le respect de ces lois et règlements; et
- 3) les mesures étaient appliquées en conformité avec les conditions énoncées dans le *paragraphe introductif* de l'article XX.

Pour justifier l'application de l'article XX d), tous les faits ci-dessus devaient être dûment établis.<sup>35</sup>

3.7 La prohibition à l'importation imposée par le Canada ne respectait *aucune* de ces prescriptions. S'agissant de la première, le Canada n'avait pas démontré que son interdiction d'importer assurait le respect de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il n'avait pas allégué que l'interdiction était destinée à mettre en oeuvre les dispositions de la Loi, mais avait simplement dit que l'interdiction et les mesures en matière d'impôt sur le revenu visaient à atteindre le même objectif (par des moyens différents), c'est-à-dire l'attribution de toute la publicité nationale aux magazines nationaux.

3.8 Le **Canada** a fait observer que la conformité de la Loi de l'impôt sur le revenu avec le GATT de 1994 n'était pas mise en cause. Le Code tarifaire 9958 et l'article 19 de ladite loi étaient conçus pour répondre au problème des éditions dédoublées contenant des encarts publicitaires canadiens. L'idée était que la disposition relative à l'impôt sur le revenu s'appliquerait aux magazines imprimés au Canada et la mesure à la frontière aux magazines imprimés en dehors du pays. A elle seule, la disposition en matière de non-déductibilité aurait évidemment une efficacité très limitée. Le problème concernait les sociétés étrangères qui vendaient sur le marché canadien, mais n'étaient pas assujetties à l'impôt sur le revenu au Canada. Ce serait plus qu'une échappatoire, étant donné la nature ouverte de l'économie canadienne et le degré de pénétration des importations. Cela nuirait grandement à l'efficacité des mesures en matière d'impôt sur le revenu.

3.9 Le Canada a appelé l'attention du Groupe spécial sur le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *CEE - Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants*<sup>36</sup> (*CEE - Pièces détachées et composants*), qui introduisait un critère très rigoureux pour l'application de l'article XX d), selon lequel les mesures non conformes devaient être nécessaires pour exécuter une

---

<sup>35</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/R, par. 6.31 (souligné dans le texte original).

<sup>36</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *CEE - Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants*, adopté le 16 mai 1990, IBDD, S37/142.

autre loi et non simplement pour assurer la réalisation des objectifs de cette loi. Ce critère convenait parfaitement lorsqu'il s'agissait de l'exécution de lois de réglementation et de mesures fiscales ordinaires destinées à produire des recettes, et que le respect des lois était pratiquement synonyme de la réalisation de leurs objectifs. Si, par exemple, une mesure environnementale était respectée, ses objectifs étaient *ipso facto* atteints.

3.10 Le Groupe spécial *CEE - Pièces détachées et composants* avait interprété l'article XX d) comme visant l'exécution des lois et règlements et non les mesures destinées à garantir que les objectifs d'une autre mesure n'étaient pas compromis. Le Canada ne contestait pas cette décision ou le raisonnement qui y avait conduit. Ils étaient logiques dans le contexte de lois de réglementation imposant des prohibitions ou même de lois fiscales visant à produire des recettes et à empêcher la fraude fiscale. On pouvait toutefois se demander si le critère de l'exécution était valable dans le cas d'une incitation fiscale ou d'une autre incitation économique dont le respect formel n'était pas le véritable objet et dont le respect *substantiel* n'était pas dissociable de la réalisation des objectifs sociaux et économiques fondamentaux que la mesure était destinée à assurer. Dans le cas d'une incitation fiscale ayant pour seul objectif d'orienter les décisions des entreprises dans une certaine direction, le respect devait être jugé en fonction de l'efficacité. Le Canada suggérait donc que l'exception prévue à l'article XX d) devrait être appliquée compte tenu de la nature des mesures en cause et que le critère mentionné dans la décision du Groupe spécial *CEE - Pièces détachées et composants* ne devrait pas être appliqué de manière rigide sans que ces circonstances soient prises en considération.

3.11 En outre, l'avis des Etats-Unis selon lequel le respect était toujours une question d'exécution, ni plus ni moins, pouvait être valable, comme l'avait estimé le Groupe spécial *CEE - Pièces détachées et composants*, dans le cas d'une législation contraignante fondée sur des interdictions ou des obligations. Respect et efficacité étaient synonymes pour la grande majorité des mesures législatives. Toutefois, l'article 19 n'était pas une mesure fiscale ordinaire destinée à produire des recettes pour le trésor public ou à empêcher la fraude fiscale. Dans le cas d'une incitation fiscale ou d'une autre incitation économique ayant pour seul objectif d'orienter les décisions des entreprises dans une certaine direction, le respect devait être jugé en fonction de l'efficacité et de l'exécution. La distinction était à faire entre le respect formel et le respect réel ou substantiel qui, en l'espèce, n'avait aucun rapport avec la question de savoir si les déductions étaient demandées à bon droit, mais concernait la politique sous-tendant l'ensemble de ce train de mesures.

3.12 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que le Groupe spécial *CEE - Pièces détachées et composants* rejetait l'argument selon lequel l'article XX d) autorisait les gouvernements à maintenir des mesures incompatibles avec le GATT pour "assurer la réalisation des *objectifs* des lois et règlements [compatibles avec le GATT]" plutôt que pour empêcher des violations des lois et règlements compatibles avec le GATT.<sup>37</sup> Ce Groupe spécial avait indiqué que l'interprétation qu'il rejetait rendrait la fonction de l'article XX d) "beaucoup plus large" et ne serait pas compatible avec le fait que ledit article ne s'appliquait que dans les circonstances spécifiées dans ce paragraphe, c'est-à-dire pour assurer le respect des lois et règlements compatibles avec le GATT.

3.13 L'affirmation du Canada selon laquelle l'interdiction d'importer ne visait pas à assurer un "respect formel" de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu, mais plutôt un "respect réel ou substantiel" qui, comme l'admettait le Canada, "n'avait aucun rapport avec la question de savoir si les déductions étaient demandées à bon droit", revenait simplement à dire que l'interdiction d'importer favorisait la réalisation du même objectif global (protectionniste) que l'article 19. Par contre, cette interdiction n'assurait pas le respect de l'article 19 et n'entraînait donc pas dans le champ d'application de l'article XX d). Si elle était admise, la position du Canada au sujet de l'article XX d) permettrait aux Membres de l'OMC d'adopter toutes sortes de mesures incompatibles avec le GATT au motif qu'elles

---

<sup>37</sup>*Ibid.*, par. 5.17 (non souligné dans le texte original).

visaient les mêmes objectifs que d'autres législations protectionnistes. Comme le Groupe spécial *CEE - Pièces détachées et composants* l'avait clairement indiqué, l'expression "assurer le respect" ne s'appliquait pas aux mesures qui contribuaient simplement à la réalisation des objectifs de politique intérieure.

*"Nécessaire"*

3.14 Les **Etats-Unis** ont fait observer que le Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - L'article 337 de la Loi douanière de 1930 (Etats-Unis - Article 337)* avait noté dans son rapport ce qui suit:

"[U]ne partie contractante ne peut justifier une mesure incompatible avec une autre disposition de l'Accord général en la déclarant "nécessaire" au sens de l'article XX d) si elle ( L'article) Tj 41.25 0 TD 0



ne pourraient pas éventuellement faire l'objet de dérogations au titre de l'article XX. L'interprétation suggérée ici était nouvelle. Elle ne correspondait pas à la manière dont le paragraphe introductif de l'article XX avait été interprété par le passé, telle qu'elle ressortait des décisions prises en 1982 dans l'affaire *Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada*<sup>41</sup> et en 1983 dans l'affaire *Etats-Unis - Importations de certains assemblages de ressorts pour automobiles*.<sup>42</sup> Dans ces deux décisions, il avait été estimé qu'une interdiction d'importer appliquée par les Etats-Unis n'était pas discriminatoire au sens du paragraphe introductif de l'article XX, car elle s'appliquait de la même façon à tous les pays étrangers exportant à destination des Etats-Unis.

## **B. Partie V.1 de la Loi sur la taxe d'accise**

3.22 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que la taxe d'accise était expressément destinée à étayer la prohibition à l'importation incompatible avec le GATT appliquée par le Canada. Le Canada n'avait pas nié que tel était le cas, ni que la taxe visait à supprimer la concurrence entre les magazines à tirage dédoublé et les magazines de production nationale. La taxe avait un objectif protectionniste, à savoir garantir la réalisation par les seuls producteurs canadiens de magazines de l'ensemble des recettes provenant des annonces publicitaires s'adressant expressément aux lecteurs canadiens. La taxe canadienne sur les magazines visait à faire en sorte que les éditeurs basés à l'étranger renoncent à la possibilité, attractive d'un point de vue commercial, de publier une édition à tirage dédoublé d'un magazine existant qui serait destinée au marché canadien. Une telle édition serait frappée d'une taxe d'accise prohibitive de 80 pour cent. Cela signifiait que les producteurs de magazines étrangers qui envisageaient de vendre au Canada ne pouvaient pas tirer parti des économies d'échelle induites par les éditions à tirage dédoublé. Ces éditions permettaient de réduire les coûts de production unitaires du fait que les frais liés à la rédaction des articles et à la réalisation des photographies étaient réparties sur un plus grand nombre de magazines. La taxe canadienne garantissait qu'aucun éditeur basé à l'étranger ne pourrait profiter de ces coûts moindres pour entrer en concurrence avec des magazines entièrement canadiens sur le marché canadien.

3.23 Le Canada appliquait depuis longtemps une politique visant à protéger son industrie nationale de l'édition contre la concurrence des importations. Depuis le début des années 1900, il offrait des tarifs postaux subventionnés moins élevés uniquement pour les magazines de production canadienne.<sup>43</sup>

Plus récemment, il avait cherché à protéger son industrie en ciblant les périodiques importés vendus dans le pays sous la forme d'éditions "à tirage dédoublé" ou "régionales". Un éditeur produisait une édition "à tirage dédoublé" d'un seul numéro d'un magazine en séparant ("dédoublant") le contenu rédactionnel (articles, photographies, illustrations, etc.) et le contenu publicitaire du magazine. Il produisait ensuite deux éditions régionales séparées ou plus du numéro du magazine. Le même contenu rédactionnel était en totalité ou en partie repris dans toutes les éditions, mais le contenu publicitaire pouvait être différent, étant donné que chaque édition était distribuée sur un marché géographique différent et que les annonces s'adressaient à ce marché spécifique.

3.24 Craignant que les éditions à tirage dédoublé importées privent les concurrents nationaux de recettes publicitaires, le Canada avait promulgué le Code tarifaire 9958 en 1965 expressément pour interdire l'importation d'éditions à tirage dédoublé et d'autres magazines contenant un volume d'annonces publicitaires destinées au public canadien supérieur à un niveau *de minimis*, et en 1976, il avait interdit l'octroi de déductions de l'impôt sur le revenu pour les annonces placées dans des

---

<sup>41</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada*, adopté le 22 février 1982, IBDD, S29/96.

<sup>42</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - Importations de certains assemblages de ressorts pour automobiles*, adopté le 26 mai 1993, IBDD, S30/111.

<sup>43</sup>*Une question d'équilibre, Rapport du Groupe de travail sur l'industrie canadienne des périodiques*, 1994 ("Rapport du Groupe de travail"), page 70.



Les recettes publicitaires, qui représentaient 60 pour cent des recettes totales, constituaient de loin le plus gros apport de revenus pour les magazines canadiens. Les revenus de diffusion représentaient 33 pour cent des recettes totales, soit 287 millions de dollars. Les recettes publicitaires étaient vitales pour l'industrie canadienne des périodiques et permettaient aux éditeurs de vendre les magazines à un prix abordable ou, dans certains cas, de les distribuer gratuitement.

3.28 Le Canada a indiqué qu'il y avait une corrélation directe entre la diffusion, les recettes publicitaires et le contenu rédactionnel. Plus sa diffusion était large, plus un magazine pouvait attirer des annonceurs. Si ses recettes publicitaires augmentaient, un éditeur pouvait dépenser plus pour le contenu rédactionnel. Plus un éditeur dépensait, plus le magazine deviendrait attractif pour les lecteurs, ce qui entraînerait une augmentation de la diffusion. De même, une perte de recettes publicitaires provoquerait une "spirale vers le bas". Une diminution de la publicité occasionnait une diminution du contenu rédactionnel, une réduction du lectorat et de la diffusion, et une capacité moindre à attirer la publicité. Les magazines pouvaient être vendus en kiosque ou par abonnement, ou être distribués sans frais à certains consommateurs. Le marché canadien n'était pas grand, surtout par rapport au marché américain. Il était également très fragmenté d'un point de vue linguistique. Il existait au Canada deux langues officielles et de nombreuses autres langues. Les publications canadiennes de langue anglaise se heurtaient à une vive concurrence dans les kiosques, où elles ne représentaient que 18,5 pour cent des périodiques de langue anglaise distribués, les publications étrangères occupant une place prépondérante. Les abonnements constituaient la principale source de revenus de diffusion pour la plupart des magazines canadiens.

3.29 Les contraintes imposées par la taille de la clientèle sur le marché canadien avaient une incidence significative sur la capacité d'un magazine principalement destiné aux intérêts canadiens à avoir le grand tirage nécessaire pour être économiquement viable. Les éditeurs de magazines canadiens étaient en concurrence avec d'autres médias pour l'obtention de la même enveloppe publicitaire limitée sur le marché canadien. Les périodiques perdaient des parts de marché au profit d'autres médias tels que le publipostage direct et la télévision. Il était peu probable que la part détenue par les magazines augmente. De même, les sommes dépensées par les annonceurs pour atteindre les consommateurs canadiens n'augmenteraient vraisemblablement pas. En outre, la publicité indirecte (capacité des annonceurs de produits distribués à l'échelle internationale d'atteindre les consommateurs canadiens par le biais de magazines américains) limitait également la compétitivité de l'industrie canadienne. Les éditeurs canadiens de périodiques étaient confrontés dans leur environnement économique à un problème de concurrence majeur que ne rencontraient pas leurs homologues dans des pays à plus forte population. L'élément central était la pénétration de magazines étrangers sur le marché canadien. Les lecteurs canadiens avaient un accès illimité aux magazines importés. Dans le même temps, ils avaient montré qu'ils appréciaient les magazines traitant des intérêts et perspectives qui leur étaient propres. Toutefois, les magazines étrangers dominaient le marché canadien. Ils représentaient 81,4 pour cent de tous les magazines diffusés en kiosque et légèrement plus de la moitié (50,4 pour cent) de tous les magazines grand public de langue anglaise diffusés au Canada.

3.30 Les magazines constituaient un support particulièrement bien adapté pour les annonceurs qui souhaitaient atteindre un marché spécifique dans une région donnée. Actuellement, les magazines tant canadiens qu'étrangers avaient des éditions régionales sur leurs marchés intérieurs respectifs. Les éditeurs et les annonceurs reconnaissaient l'importance des éditions régionales comme support publicitaire. La stratégie de commercialisation sur laquelle reposaient les éditions régionales était qu'elles permettaient aux éditeurs d'offrir des supports publicitaires très spécifiques aux annonceurs souhaitant atteindre un public particulier, et de maximiser ainsi leurs recettes publicitaires. Certains éditeurs étrangers considéraient le Canada comme une "région" distincte de leur propre marché national. L'édition régionale "canadienne" produite par ces éditeurs avait généralement le même contenu rédactionnel que les autres éditions mais un contenu publicitaire différent, compte tenu de l'adjonction d'annonces placées par des annonceurs canadiens. Au Canada, on utilisait l'expression "édition dédoublée" pour désigner une telle édition régionale canadienne. Ce qui incitait un éditeur

étranger à produire une édition régionale canadienne de son magazine contenant des annonces destinées aux Canadiens, c'était bien entendu le profit. Pour que l'éditeur étranger fasse un profit, il suffisait que les recettes additionnelles provenant des annonces insérées dans l'édition régionale soient supérieures au coût de production de l'édition dédoublée. Etant donné que les frais fixes avaient déjà été amortis sur le marché intérieur plus vaste, cela représentait une perspective attrayante pour un magazine étranger.

3.31 Le Groupe de travail sur l'industrie canadienne des périodiques avait été établi à la suite de la publication prévue de *Sports Illustrated Canada*. Ce magazine était une édition à tirage dédoublé imprimée au Canada dont le texte était transmis par voie électronique depuis les Etats-Unis. *Sports Illustrated Canada* avait un contenu rédactionnel en grande partie identique à celui des éditions américaines de *Sports Illustrated*, mais il contenait des annonces publicitaires achetées dans le but précis d'atteindre un public canadien. Le Code tarifaire 9958 n'était pas applicable à *Sports Illustrated Canada* car ce magazine était imprimé au Canada et non importé. La parution de *Sports Illustrated Canada* en tant que nouvelle édition à tirage dédoublé avait mis en évidence les limites des mesures appliquées par le Canada. Par conséquent, le Groupe de travail avait été établi pour formuler des recommandations sur la manière d'actualiser ces mesures. Sa principale recommandation avait été l'imposition d'une taxe d'accise sur les annonces figurant dans les éditions à tirage dédoublé distribuées au Canada. La taxe d'accise n'avait pas pour objet de décourager la lecture des magazines étrangers, mais de maintenir un environnement dans lequel les magazines canadiens pouvaient coexister au Canada avec des magazines importés. La taxe visait également à améliorer les conditions dans lesquelles des magazines nationaux pouvaient être publiés, distribués et vendus au Canada à des conditions commerciales. Elle était compatible avec les grands principes des politiques menées par les gouvernements fédéraux successifs dans les domaines de la culture et des médias.

i) **Applicabilité de l'article III:2 ou de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)**

*Applicabilité de l'article III du GATT de 1994*

3.32 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que la taxe d'accise de 80 pour cent imposée par le Canada sur les éditions à tirage dédoublé était incompatible avec la première phrase de l'article III:2 du GATT de 1994 parce qu'elle créait une distinction artificielle entre les magazines à tirage dédoublé et tous les autres types de magazines et s'appliquait uniquement aux éditions dédoublées. Le Canada appliquait donc une taxe plus élevée à certains types de magazines importés qu'aux magazines nationaux "similaires".

3.33 Le **Canada** a fait valoir que le différend à l'étude concernait la fourniture de services de publicité aux annonceurs canadiens et que la partie V.1 de la Loi sur la taxe d'accise était une mesure relative aux services de publicité. Les recettes d'un éditeur de magazine provenaient à la fois de la vente du magazine aux consommateurs et de la vente d'espace publicitaire aux annonceurs. La vente du droit de placer des annonces publicitaires dans un magazine à l'intention de ses lecteurs était un service de publicité. Comme la taxe créée par la Loi sur la taxe d'accise était imposée sur les recettes provenant de la fourniture de services de publicité par l'éditeur d'un magazine, c'était une taxe relative à la fourniture d'un service de publicité. Les disciplines commerciales multilatérales applicables aux services de publicité relevaient de l'AGCS de la p des a88 Tc 1.4151 Tw (rel 0.215 Tc 172j Tlb86 Tcnes im94 Tc3ru

distincts de recettes étaient celles qui provenaient du tirage, c'est-à-dire de la vente d'un bien, et les recettes publicitaires, procurées par la vente d'un service. Les deux types de consommateurs étaient les lecteurs et les annonceurs. Tous les magazines se caractérisaient par cette dualité essentielle et constituaient deux produits distincts de l'activité économique.

3.34 Le GATT de 1994 établissait les normes qui régissaient le commerce international des marchandises. Les obligations centrales qui en découlaient étaient les concessions tarifaires par lesquelles les Membres de l'OMC s'engageaient (conformément à l'article II et dans leurs listes) à limiter le montant des droits de douane imposés aux importations en provenance d'autres Membres. Une deuxième obligation était celle de la nation la plus favorisée ("NPF") établie à l'article premier. Les articles III à XVII contenaient la plupart des autres obligations de fond créées par le GATT de 1994. Ces obligations s'appliquaient uniquement aux marchandises. L'article III du GATT de 1994 établissait l'obligation relative au traitement national des marchandises importées. A l'issue du Cycle d'Uruguay, un cadre similaire avait été mis en place pour le commerce des services. Des engagements spécifiques étaient inscrits dans les listes des pays qui étaient annexées à l'AGCS et en faisaient partie intégrante. Chaque engagement inscrit dans une liste annexée à l'AGCS représentait l'engagement contraignant d'autoriser la fourniture du service en question selon les modalités et dans les conditions spécifiées et de ne pas imposer de nouvelles mesures qui auraient pour effet de restreindre l'accès au marché ou la prestation du service. En l'absence de tout engagement consigné dans une liste, il n'existait aucune discipline régissant l'adoption ou le maintien de mesures de tout type, même de celles qui pourraient être incompatibles avec les engagements en matière d'accès au marché ou de traitement national. Dans la Classification sectorielle des services établie par le Secrétariat, les services de publicité figuraient dans le secteur des services fournis aux entreprises.<sup>49</sup> La fourniture de services de publicité était donc une question qui relevait de l'AGCS et non du GATT.<sup>50</sup> Le Canada n'avait pris aucun engagement concernant la fourniture des services de publicité dans sa Liste d'engagements spécifiques. En l'absence de tout engagement consigné dans cette liste, le Canada n'était assujéti à *aucune* restriction relative à l'adoption de mesures concernant la fourniture de services de publicité. En particulier, il n'était pas tenu ni obligé en aucune façon d'accorder le traitement national aux Membres de l'OMC s'agissant de la fourniture de services de publicité sur le marché canadien.

3.35 En contestant les mesures prévues dans la Loi sur la taxe d'accise, les Etats-Unis tentaient d'obtenir indirectement des avantages commerciaux qu'ils n'avaient pu obtenir directement. En présentant une argumentation qui, selon toutes les apparences, concernait les marchandises dans le cadre du GATT, les Etats-Unis tentaient maintenant de convaincre le Groupe spécial de leur donner accès à un secteur de services auquel, en pleine conformité des dispositions du droit commercial international, ils n'avaient actuellement pas droit. Si le Groupe spécial devait admettre qu'un Membre

---

<sup>49</sup>Le Canada a fait observer que la Partie III de l'AGCS, concernant les engagements spécifiques, contenait trois articles intitulés accès aux marchés, traitement national et engagements additionnels (articles XVI, XVII et XVIII respectivement). En général, la classification des secteurs dans les listes des pays était fondée sur la Classification sectorielle des services établie par le Secrétariat. Cette classification reposait sur la Classification centrale de produits (CPC) des Nations Unies. Voir *Classification sectorielle des services: Note du Secrétariat*, MTN.GNS/W/120 (10 juillet 1991). Voir aussi *Etablissement des listes d'engagements initiaux pour le commerce des services: Note explicative*, MTN.GNS/W/164 (3 septembre 1993).

<sup>50</sup>Le Canada a cité la *Classification centrale de produits provisoire*L

pouvait obtenir des avantages au titre d'un accord visé lorsque ceux-ci avaient été expressément exclus au titre d'un autre accord visé, il risquerait de créer une incertitude quant aux rapports entre les disciplines de l'AGCS et du GATT.

3.36 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que l'argument canadien était sans fondement car: 1) rien dans l'AGCS ne visait à réduire ou à éliminer les obligations que le GATT imposait depuis 1947; 2) l'AGCS ne prévalait pas sur le GATT pour ce qui était des mesures ayant une incidence sur le commerce des marchandises; et 3) le Canada pouvait respecter ses obligations au titre de l'article III du GATT sans enfreindre les dispositions de l'AGCS. Rien dans l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, dans le GATT ou dans l'AGCS n'indiquait que l'AGCS avait été adopté en vue de limiter le champ d'application du GATT de 1994. Si les négociateurs avaient eu l'intention d'adopter un principe aussi fondamental que celui que le Canada venait d'avancer, ils auraient certainement inclus des dispositions à cet effet dans le texte du GATT, de l'AGCS ou de l'Accord sur l'OMC. En l'absence d'indication de ce type ou de conflit insurmontable - deux éléments dont le Canada ne pouvait ici montrer l'existence - le GATT et l'AGCS devaient être appliqués conformément à leurs dispositions respectives. (Il était possible en théorie qu'une même mesure soit visée par les deux accords et qu'elle soit même contraire à ces accords. En fait, une mesure pouvait aussi être contraire à plusieurs accords sur les marchandises, si elle entraînait dans le champ d'application de chaque accord et qu'elle était incompatible avec les dispositions de chacun.) En revanche, les négociateurs de l'OMC avaient établi une règle concernant la façon de traiter les conflits entre le GATT de 1994 et les accords multilatéraux sur le commerce des marchandises figurant dans l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC.<sup>51</sup> L'article III:2 du GATT portait expressément sur les taxes frappant "directement ou indirectement" les produits et l'article III:4 du GATT s'appliquait même aux mesures affectant des *services* liés aux marchandises, par exemple la "distribution" et le "transport".

3.37 La décision du Canada de ne pas inscrire d'engagements pertinents concernant les services de publicité dans sa Liste d'engagements spécifiques annexée à l'AGCS signifiait que le Canada n'assumait pas certaines obligations au titre de l'AGCS concernant ces services. Cela ne lui permettait pas de mettre toutes les mesures ayant un rapport quelconque avec la publicité à l'abri d'un examen au titre d'un autre accord de l'OMC. Un tel résultat donnerait indûment la prédominance à l'AGCS par rapport au GATT et aux autres Accords de l'OMC. L'opinion du Canada aurait pour effet d'ouvrir une énorme brèche dans le GATT car les mesures "liées aux services" qui pouvaient être utilisées pour établir une discrimination à l'encontre des marchandises importées ne manquaient pas. Selon l'interprétation du Canada, un Membre pourrait, sans enfreindre le GATT, imposer une taxe sur la location de voitures étrangères, frapper d'une surtaxe prohibitive les services de télécommunication fournis à l'aide d'un équipement importé ou imposer une taxe aux personnes résidant dans des hôtels construits avec des matériaux importés. Bien que chacune de ces mesures soit liée à la fourniture ou à la consommation d'un service, chacune désavantageait aussi de façon évidente les produits importés et protégeait la production nationale, et chacune relevait du champ d'application de l'article III du GATT. Peu importait que la taxe d'accise soit ou non une mesure ayant une incidence sur le commerce des services de publicité. Cette taxe était une taxe directe ou indirecte frappant un produit, les éditions de magazines à tirage dédoublé, au sens de l'article III:2.

3.38 Le **Canada** a fait observer qu'il ne prétendait pas qu'il y avait en l'espèce un conflit entre le GATT de 1994 et l'AGCS. Les deux accords pouvaient parfaitement être mis en oeuvre, chacun dans son champ d'application respectif. L'AGCS n'avait pas pour objet ni pour effet d'amputer le GATT de 1994 d'une partie de son champ d'application. Les négociateurs de l'AGCS avaient simplement élaboré de nouvelles règles pour un secteur du commerce international auquel les règles existantes ne s'appliquaient pas. Ce faisant, ils n'avaient pas redéfini la portée de l'article III du GATT de 1994. L'interprétation proposée par le Canada du champ d'application de l'article III, s'agissant des dispositions relatives aux services, aurait été la même en 1993, avant l'entrée en vigueur de l'AGCS.

---

<sup>51</sup>Voir la Note interprétative générale relative à l'Annexe 1A.



3.42 Les **Etats-Unis** ont répondu que la suggestion du Canada selon laquelle il fallait déterminer si



une annonce destinée aux Canadiens et aux Canadiennes.<sup>156</sup>



production considérée. D'où la distinction établie par le Canada entre un service utilisé comme intrant pour produire une marchandise et qui relevait de l'article III:2, et un service qui était le produit d'une activité indépendante, comme un service de publicité offert par un éditeur, et qui relevait de l'article I:1 de l'AGCS. Le Canada avait aussi indiqué qu'il fallait distinguer les services entrant dans le champ d'application du GATT de 1994 et dans celui de l'AGCS en se fondant sur le caractère accessoire ou principal du service. Un service utilisé comme intrant pour produire une marchandise était accessoire à la production de la marchandise. Or les services de publicité offerts par un éditeur étaient le produit principal et le périodique le produit accessoire.

3.54 Un grand nombre de services aboutissaient à la production d'une marchandise. Le fait que le résultat de la fourniture du service était physiquement incorporé dans la marchandise produite n'était pas en soi un facteur essentiel pour la définition de la mesure liée à ce service. C'était à cause de l'intégration économique des deux activités qui constituaient l'industrie des périodiques que la publicité, sous sa forme physique, était incorporée dans les périodiques. C'était parce que le périodique était accessoire au service de publicité, en étant le support, que la publicité sous sa forme physique était incorporée dans un périodique, et non parce que la publicité était physiquement "nécessaire" à la

l'une des utilisations majeures des magazines. Une taxe relative à une utilisation importante d'un produit pouvait être considérée comme une taxe frappant directement ou indirectement le produit.

**ii) Conformité de la partie V.1 avec l'article III du GATT de 1994**

3.57 Le **Canada** a fait observer qu'il était artificiel de tenter d'évaluer comment l'article III s'appliquait à une taxe qui n'avait jamais été perçue sur un produit étranger. On était parti de l'hypothèse que la taxe ne s'appliquait pas aux produits importés étant donné le maintien du Code tarifaire 9958. L'article III:2 exigeait une comparaison entre un produit importé et un produit national; cette comparaison resterait purement hypothétique en l'espèce. Compte tenu de cette observation, le Canada a fait valoir un argument subsidiaire à prendre en compte au cas où le Groupe spécial estimerait que la partie V.1 était une mesure fiscale qui s'appliquait aux magazines en tant que "marchandises" et qu'il y avait lieu de procéder à un examen de l'application de l'article III du GATT de 1994.

3.58 Les **Etats-Unis** ont fait observer que, comme le Canada l'avait lui-même admis, la taxe d'accise frappait les magazines importés (ainsi que les magazines de production nationale). Si la taxe n'avait pas été effectivement *perçue* sur les éditions dédoublées importées, c'était parce que ces importations avaient été totalement interdites par le Canada. On pouvait tout à fait supposer que même en l'absence de l'interdiction d'importer, la taxe d'accise ne serait malgré tout pas perçue car elle avait été fixée à un niveau tellement élevé qu'elle dissuaderait probablement d'emblée les producteurs de commercialiser des éditions dédoublées importées. Selon un principe bien établi au GATT, ce n'était pas le niveau des importations effectives qui servait de base pour évaluer s'il y avait violation de l'article III du GATT. Le Groupe de travail de 1949 chargé de l'affaire *Les taxes intérieures brésiliennes* avait déclaré que les obligations énoncées à l'article III "étaient applicables, que les importations provenant d'autres parties contractantes soient importantes, faibles ou inexistantes".<sup>59</sup> La raison en était que l'article III ne visait pas à protéger le volume d'exportation escompté mais plutôt "le rapport compétitif escompté entre les produits importés et nationaux".<sup>60</sup>

3.59 Ainsi, le simple fait que la taxe d'accise était imposée en vertu d'un texte législatif impératif qui s'appliquait expressément aux magazines importés plaçait cette taxe dans le champ d'application de l'article III. Le principe selon lequel des importations effectives n'étaient pas nécessaires était particulièrement approprié en l'espèce, puisque le Canada avait interdit les importations auxquelles la taxe se serait sinon appliquée. Un Membre de l'OMC ne pouvait arguer d'une prohibition à

ln

3.60 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que la taxe d'accise canadienne créait entre des produits par ailleurs totalement similaires - les éditions de magazines à tirage dédoublé et à tirage non dédoublé - une distinction artificielle reposant sur l'ampleur des ventes à l'étranger du même produit ou d'une version similaire de ce produit. La taxe d'accise définissait totalement un magazine à tirage dédoublé par rapport à un autre magazine vendu en dehors du Canada. Il était donc impossible de déterminer si un magazine était une édition dédoublée en examinant simplement son aspect matériel, son contenu rédactionnel ou les annonces publicitaires qui y figuraient. Le fait qu'une édition similaire d'un magazine était vendue dans un pays autre que le Canada ne créait pas de différence entre ce magazine et tout autre magazine sur le plan des caractéristiques physiques, des utilisations finales, du contenu, de la publicité ou de tout autre attribut. En fait, la caractéristique qui définissait un magazine à tirage dédoublé pour la taxe d'accise - l'existence d'un autre magazine vendu en dehors du Canada - était un facteur extrinsèque qui n'avait rien à voir avec la nature de l'édition dédoublée elle-même.

3.61 Le **Canada** a fait valoir que les périodiques dont le contenu rédactionnel était élaboré pour le marché canadien et les éditions dédoublées qui, pour l'essentiel, reproduisaient un contenu rédactionnel étranger n'étaient pas des "produits similaires" au sens de l'article III:2 et pouvaient être distingués sur la base de leur contenu, caractéristique essentielle de tout magazine. Les magazines se distinguaient des produits commerciaux ordinaires. Par leur nature même, ils étaient destinés à une consommation intellectuelle par opposition à une utilisation matérielle (comme une bicyclette) ou à une consommation matérielle (comme des produits alimentaires). Il s'ensuivait que le contenu intellectuel d'un produit culturel comme un magazine devait être considéré comme sa caractéristique essentielle. Par conséquent, l'analyse entreprise dans le cadre de la question des "produits similaires" afin de déterminer si les magazines à tirage dédoublé importés présentaient les mêmes caractéristiques que les magazines nationaux dont le contenu rédactionnel était élaboré pour le marché canadien devait être abordée sous l'angle du contenu intellectuel et non de la façon traditionnelle qui consistait à examiner les caractéristiques matérielles ou physiques. L'industrie des périodiques était parfaitement consciente de l'importance du contenu rédactionnel. C'était lui, et sa capacité d'attirer les lecteurs, qui déterminaient la capacité d'un périodique d'attirer les recettes publicitaires nécessaires à sa viabilité financière.

3.62 Les périodiques dont le contenu rédactionnel était élaboré pour le marché canadien et les périodiques à tirage dédoublé qui faisaient l'objet de la législation étaient des produits distincts sur le plan de leur contenu rédactionnel. La définition d'une "édition à tirage dédoublé" reflétait cette distinction. Le contenu rédactionnel destiné au marché canadien était élaboré dans une perspective canadienne et contenait des informations intéressant spécifiquement les Canadiens. Il était qualitativement différent du contenu rédactionnel copié de publications étrangères.

3.63 Ce qui avait été dit au sujet des propriétés essentielles des magazines était applicable également à leur utilisation finale. L'utilisation finale d'un magazine n'était pas simplement la lecture; c'était la transmission et l'acquisition d'une information spécifique. L'information contenue par exemple dans un magazine sportif ne pouvait être considérée comme essentiellement la même que celle d'un magazine philosophique. Vouloir définir l'"utilisation finale" des produits d'une façon tellement large que tous les produits se retrouveraient dans la même catégorie enlèverait toute signification réelle à cet exercice et serait contraire au principe selon lequel le mot "similaire" dans ce contexte devait être interprété de façon étroite.<sup>61</sup>

3.64 Les **Etats-Unis** ont fait valoir qu'une distinction du type de celle que le Canada avait établie dans le cadre de la taxe d'accise devait être par définition suspecte au regard de l'article III car elle reposait sur des distinctions autres que des différences entre les produits vendus dans le pays importateur. Dans l'affaire *Etats-Unis - Normes concernant l'essence*

un argument selon lequel la réglementation sur l'essence des États-Unis ne réservait pas un traitement

ventes de cette édition en dehors du Canada, qui importait. C'était la reproduction, dans l'édition dédoublée canadienne, d'un contenu tiré de cette édition étrangère. Contrairement à ce qu'affirmaient les Etats-Unis, il s'agissait là d'une caractéristique du produit qu'était le magazine à tirage dédoubl





3.74 Ainsi, l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon - Boissons alcooliques* avait appuyé, comme cela avait été le cas dans la décision prise dans l'affaire *Etats-Unis - Normes concernant l'essence*, une approche cas par cas axée sur les différences entre les *produits*, plutôt que sur des distinctions fondées sur des facteurs extrinsèques comme la méthode de production. Les facteurs permettant de reconnaître un produit similaire qui figuraient dans la liste exemplative citée par l'Organe d'appel - utilisations finales, propriétés du produit, etc. - étaient identiques pour un magazine vendu uniquement au Canada et un magazine dont une édition parallèle était vendue à l'étranger. S'il fallait interpréter de façon étroite les termes "produits similaires" dans la première phrase de l'article III:2, cette interprétation ne pouvait pas être étroite au point d'autoriser un traitement moins favorable fondé sur des distinctions établies entre des produits littéralement identiques, selon qu'il existait ou non un produit parallèle vendu sur un autre marché. Une telle interprétation serait étroite au point qu'il n'y aurait plus du tout de "produits similaires" au sens de la première phrase de l'article III:2.

3.75 Le **Canada**

3.78 Les **Etats-Unis** ont estimé qu'avec son argument selon lequel l'analyse de la question des produits similaires faite par les Etats-Unis était incomplète car elle s'appuyait uniquement sur les caractéristiques physiques des magazines sans tenir compte de leur contenu rédactionnel, le Canada semblait reconnaître qu'il n'y avait aucune autre base sur laquelle s'appuyer pour estimer que les magazines à tirage dédoublé et les autres magazines étaient des produits "non similaires" selon les critères spécifiques établis par l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon - Boissons alcooliques*. En considérant exclusivement le "contenu rédactionnel", le Canada négligeait le fait que, selon l'Organe d'appel, l'analyse des "produits similaires" devait tenir compte des "diverses caractéristiques des produits dans chaque cas".<sup>67</sup> Le contenu rédactionnel n'était que l'un des attributs d'un magazine parmi beaucoup d'autres. Le type, la texture, la couleur, l'épaisseur et même le parfum du papier pouvaient être des facteurs importants pour attirer le lecteur. Les dimensions du magazine, la façon dont les pages étaient assemblées, la composition et l'apparence de l'encre pouvaient aussi avoir leur importance. Le type, l'apparence et la fréquence des annonces publicitaires pouvaient aussi influencer sur la décision d'achat des consommateurs. Les lecteurs pouvaient acheter un magazine en partie pour l'information contenue dans ses annonces publicitaires, indiquant où et comment acheter des produits ou des services dans la région. Tous ces attributs - y compris le contenu rédactionnel - se combinaient pour constituer un *ensemble* qui pouvait attirer ou non le consommateur. Pour les industries canadienne et américaine des magazines, le contenu rédactionnel représentait en général sensiblement moins de 20 pour cent du coût de production d'un magazine de grande diffusion.

3.79 Même si l'on examinait le contenu rédactionnel isolément, l'argument canadien selon lequel les magazines pouvaient être distingués uniquement en fonction du pourcentage de contenu rédactionnel "original" par rapport au contenu "non original" était indéfendable. Il n'y avait tout simplement aucune différence facilement reconnaissable dans le contenu rédactionnel effectif entre ce qui était considéré aux fins de la taxe d'accise comme un contenu "original" et un contenu "non original". Cela tenait à ce que la distinction établie pour la taxe d'accise n'était pas fondée sur le contenu spécifique des magazines distribués au Canada mais simplement sur le fait que ce contenu était utilisé dans des magazines distribués à l'étranger. Le lecteur d'un magazine au Canada ne pouvait pas savoir si un magazine était "original" ou non en examinant le contenu et on ne pouvait donc pas supposer que, pour lui, les magazines "non originaux" étaient différents des magazines "originaux". Aux fins de leur utilisation par les consommateurs - et par les annonceurs - les magazines étaient jugés en fonction de ce qu'ils offraient par eux-mêmes et non de ce qu'une édition parallèle pouvait contenir.

3.80 En fait, la prescription canadienne concernant le "contenu original" ne visait pas réellement à garantir que les magazines vendus au Canada aient un contenu d'un type particulier. Elle visait plutôt à faire en sorte qu'un type de méthode de production - les éditions régionales ou les éditions dédoublées - ne puisse pas être utilisé pour les magazines vendus sur le marché canadien. Une distinction établie pour favoriser un type de méthode de production avait manifestement des incidences protectionnistes et n'était pas de celles qui pouvaient être admises dans le cadre du GATT pour faire une distinction entre des produits par ailleurs similaires.

3.81 En outre, l'argument du Canada selon lequel les éditions dédoublées étaient habituellement différentes des magazines vendus uniquement au Canada sur le plan de la perspective et de l'orientation de leur contenu rédactionnel n'était pas pertinent d'un point de vue juridique. Un groupe spécial devait apprécier la distinction qu'une mesure *établissait effectivement*, et non une distinction qu'une mesure aurait pu établir mais n'établissait pas. En l'espèce, dans la mesure où la taxe d'accise concernait le contenu, elle établissait une distinction entre les magazines dont le contenu figurait dans un produit vendu dans un autre pays et les magazines dont le contenu n'était vendu qu'au Canada. Ainsi, la différence faite aux fins de la taxe d'accise n'était tout simplement pas fonction du fait que le contenu était centré sur le Canada ou rédigé dans une perspective canadienne. L'application de la

---

<sup>67</sup>Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*, *op. cit.*, page 23 (non souligné dans le texte original).

taxe d'accise n'était pas seulement fondée sur l'"originalité" d'un magazine. Un magazine distribué à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du Canada était assujéti à la taxe uniquement s'il contenait une seule annonce publicitaire qui n'était pas identique dans les deux éditions. Le même magazine dont les différentes éditions *ne* contenaient *pas* d'annonces publicitaires différentes n'était pas imposé. Le Canada n'avait donné aucune raison permettant de distinguer des magazines en fonction du type d'annonces publicitaires qui y figuraient.

3.82

présentaient des avantages totalement différents pour le lecteur éventuel. Il ne s'agissait pas, en résumé, de savoir si une édition dédoublée pouvait être reconnue en tant que telle par le consommateur. Il s'agissait de savoir si elle pouvait être reconnue en tant que produit sensiblement différent lorsqu'elle était comparée à un magazine national qui n'était pas une édition dédoublée.

3.86 De même, les Etats-Unis avaient dit que le lecteur d'un magazine au Canada ne pouvait pas savoir si un magazine était ou non original en examinant le contenu et que l'on ne pouvait donc pas supposer que, pour lui, les magazines non originaux étaient différents des magazines originaux. Cela participait de la même perception erronée. La question n'était pas de savoir si l'originalité pouvait être perçue en tant que telle mais s'il y avait une différence entre les deux produits en cause: l'édition dédoublée reproduisant un magazine étranger d'une part et le magazine national au contenu original d'autre part. Et rien dans ce que les Etats-Unis avaient dit ne permettait de douter si peu que ce soit que la différence soit évidente pour tout lecteur. Cela n'avait rien à voir avec le traitement subjectif et variable subordonné à des facteurs extrinsèques mentionné dans le rapport du Groupe spécial *Etats-Unis - Normes concernant l'essence*. La situation dans cette affaire n'avait manifestement

l'application et de l'effet réels de la législation dans son contexte concret. Il s'ensuivait qu'il faudrait prendre en considération la forme et non le fond, que l'évaluation devait se faire dans l'abstrait et que l'effet concret était à négliger. Rien de cela n'avait de sens compte tenu de la première phrase de l'article III:2, selon laquelle il fallait constater l'existence d'une taxe plus élevée en fait. L'une des raisons pour lesquelles les magazines canadiens ne se vendaient pas bien sur le marché des Etats-Unis était précisément qu'ils avaient un contenu différent, conçu pour les Canadiens. Le public américain n'était pas attiré par ce contenu. Si les consommateurs américains pouvaient faire la différence entre un magazine américain et un magazine canadien, les Canadiens pouvaient certainement reconnaître une telle différence tout aussi facilement.

3.89 Les **Etats-Unis** ont affirmé que la Loi sur la taxe d'accise définissait elle-même expressément la distinction établie par le Canada et c'était là ce qui était en cause en l'espèce. Une analyse de la structure de la taxe montrait que les deux produits étaient similaires. Quand le Canada a dit que les Etats-Unis n'avaient pas présenté d'éditions dédoublées importées en tant qu'éléments de preuve, il a oublié qu'il avait interdit ces éditions. Il ne pouvait pas, d'une part, interdire les produits importés visés puis faire valoir, d'autre part, qu'il n'existait pas d'exemple concret montrant que ce produit (interdit) et les produits nationaux étaient effectivement similaires ou concurrents. En fait, dans l'exemple même cité par le Canada - *Time Canada* et *Maclean's* - il n'y avait pas de magazine à tirage dédoublé importé. En outre, on ne pouvait tout simplement pas dire que les effets concrets de la Loi sur la taxe d'accise étaient de faire une distinction entre les éditions dédoublées importées - il n'en existait pas - n'ayant pas de contenu canadien et les éditions non dédoublées nationales ayant un contenu canadien.

3.90 Dans son rapport, le Groupe spécial *Etats-Unis - Article 337* avait déclaré qu'"il lui fallait évaluer si l'article 337 [était] *susceptible* de conduire à l'application aux produits importés d'un traitement moins favorable que celui qui était accordé aux produits originaires des Etats-Unis [c'est-à-dire d'origine nationale]. Il [avait] noté que cette approche [était] conforme à la pratique antérieurement suivie par les PARTIES CONTRACTANTES pour l'application de l'article III, approche qui [consistait] à fonder leurs décisions sur *les distinctions faites par les lois, règlements ou prescriptions elles-mêmes* et sur leur incidence potentielle, et non sur leurs conséquences effectives pour tels ou tels produits importés" (non souligné dans le texte original). En l'espèce, la Loi sur la taxe d'accise *elle-même* n'établissait pas de distinction entre le contenu rédactionnel qui concernait le Canada et celui qui ne le concernait pas mais reposait au lieu de cela sur l'existence ou l'inexistence d'un produit similaire dans un pays étranger et sur la publicité.

3.91 Les Etats-Unis ont mis en doute la nécessité de donner des exemples de produits spécifiques compte tenu de cette analyse figurant dans le rapport du Groupe spécial *Etats-Unis - Article 337* et de l'interdiction d'importer maintenue de longue date par le Canada. Ils ont fait valoir qu'il n'y avait pas d'exemple spécifique d'éditions dédoublées importées parce qu'il n'existait pas d'éditions de ce type; si le Groupe spécial estimait que des exemples spécifiques étaient pertinents, une comparaison utile pour démontrer la "similarité" des magazines importés et des magazines produits au Canada pourrait être faite, entre un magazine américain (à tirage *non dédoublé*), *Pulp & Paper*, et *Pulp & Paper Canada*, magazine canadien sans rapport avec *Pulp & Paper* (Etats-Unis). Le contenu rédactionnel et les sujets traités dans les deux publications - technologie, produits, procédés de production et commercialisation dans le secteur de la pâte et du papier - étaient pour l'essentiel similaires. Toutes deux contenaient un certain nombre de rapports techniques sur différents sujets relatifs à la pâte et au papier qui n'avaient pas beaucoup, ou pas du tout, de rapport avec des activités particulières relatives à la pâte et au papier, soit au Canada, soit aux Etats-Unis. Toutes deux contenaient des renseignements sur des activités et des statistiques concernant la pâte et le papier à la fois au Canada et aux Etats-Unis. Toutes deux contenaient des annonces publicitaires très variées placées par des fournisseurs de produits et de services ayant un rapport direct avec les produits de la pâte et du papier. Toutes deux contenaient une rubrique consacrée aux petites annonces ainsi qu'un index des annonceurs. Quelques-unes seulement des 78 pages de *Pulp & Paper Canada* étaient consacrées à des sujets exclusivement canadiens et la plus grande partie de la publication consistait en annonces

publicitaires et en articles de fond qui n'étaient pas spécifiquement axés sur la production canadienne ou sur des questions qui concernaient le Canada. En outre, une étude canadienne du lectorat des publications dans la branche du papier menée par une agence de publicité indépendante avait montré que les deux magazines avaient un lectorat comparable et que les lecteurs les utilisaient tous deux aux mêmes fins, par exemple pour s'informer sur les produits et les usines. Compte tenu de ces similarités ainsi que d'autres, les États-Unis affirmaient qu'il ne pouvait y avoir aucun doute quant au fait que

3.94 Ainsi, l'Organe d'appel avait fait une distinction entre la situation dans laquelle des produits relevaient de mêmes catégories du SH et celle dans laquelle un Membre avait procédé à des consolidations tarifaires très larges recoupant de multiples catégories du SH. En l'espèce, tous les périodiques, qu'ils soient à tirage dédoublé ou non et qu'ils contiennent de la publicité ou non, étaient inclus dans la même catégorie du SH: la position n° 49.02. Le fait que la distinction établie par le Canada en l'espèce n'apparaissait pas dans le SH appuyait l'allégation des Etats-Unis selon laquelle les éditions dédoublées et les éditions non dédoublées constituaient le même produit similaire.

3.95 A propos de l'argument du Canada selon lequel la mise en oeuvre de l'interdiction d'importer par le biais d'une disposition de son Code tarifaire prouvait qu'il y avait des différences de classification tarifaire entre les éditions dédoublées et les éditions non dédoublées, les Etats-Unis ont rappelé que l'Organe d'appel, dans l'affaire *Japon - Boissons alcooliques*, avait fait référence à la nomenclature du SH universellement acceptée et non à des restrictions protectionnistes appliquées par un Membre et inscrites dans le "tarif douanier" de ce Membre. La raison pour laquelle la pratique suivie dans le cadre du GATT de 1947 consistait à se référer à la nomenclature du SH était que celle-ci était, d'une façon générale, l'expression d'une évaluation objective de la similarité intrinsèque des produits. Pour autant que les Etats-Unis le sachent, le Canada était le seul pays à tracer une ligne de démarcation (dans une disposition "liée aux droits de douane" ou autre) en se fondant sur une distinction artificielle comme celle qui existait entre les éditions dédoublées et les éditions non dédoublées. Ainsi, le Groupe spécial devrait s'opposer à la tentative faite par le Canada pour tirer avantage de son interdiction d'importer et devrait constater que le fait que les éditions dédoublées et les éditions non dédoublées étaient classées dans une même position du SH était un argument supplémentaire permettant de conclure que les éditions dédoublées et les éditions non dédoublées constituaient le même produit similaire.

3.96 Le **Canada** a estimé que la référence faite par les Etats-Unis à la classification tarifaire du Canada (position 49.02) avait pour effet d'inclure non seulement tous les périodiques mais aussi les journaux sur une seule catégorie très générale. L'Organe d'appel avait récemment souligné, dans sa décision sur l'affaire *Japon - Boissons alcooliques*, que ce type de résultat était inadéquat quand il avait déclaré que "les consolidations tarifaires qui [portaient] sur un large éventail de produits n[étaient] pas un critère valable pour apprécier ou confirmer la "similarité" de produits au regard de l'article III.2".<sup>71</sup> L'utilisation de classifications tarifaires en l'espèce était particulièrement inadéquate. Les produits inclus dans la position tarifaire 49.02 comprenaient des catégories aussi différentes que les périodiques et les journaux. Quand, dans le cadre de la mesure, il fallait considérer les périodiques et leur contenu intellectuel, l'argument selon lequel les deux médias étaient "similaires" était difficile à soutenir. Le Code tarifaire 9958 avait effectivement séparé les éditions dédoublées de la classification tarifaire générale; il était en vigueur depuis plus de 30 ans et avait été maintenu pendant plusieurs séries de négociations du GATT, notamment la plus récente, le Cycle d'Uruguay. L'exclusion *de facto* des éditions dédoublées de la classification tarifaire générale signifiait que, tout au moins, les Etats-Unis ne pouvaient utiliser la classification tarifaire pour étayer leur position.

3.97 A propos de l'argument concernant la catégorie du SH avancé par les Etats-Unis pour appuyer leur position, le Canada a dit que cette classification était en fait beaucoup trop générale pour servir de base afin de définir des produits similaires. Dans la décision de l'Organe d'appel, le point fondamental était certainement que toute classification tarifaire très large était inadéquate, qu'elle soit fondée sur le SH ou sur des consolidations tarifaires. Pour répondre brièvement à l'argument des Etats-Unis concernant la classification dans une même catégorie du SH, on pouvait dire, tout au moins dans le cas de cette catégorie, qu'elle était beaucoup trop large et qu'elle faisait de tous les magazines et de tous les journaux un seul groupe global. Elle avait aussi pour effet de rendre le contenu rédactionnel non pertinent. En l'espèce, l'utilisation de classifications tarifaires était incompatible avec la décision de l'Organe d'appel, qui avait demandé que la définition des "produits similaires" dans la

---

<sup>71</sup>*Ibid.*, page 25.

première phrase de l'article III:2 soit interprétée de façon étroite.

### *Discrimination*

3.98 Le **Canada** a estimé que la première phrase de l'article III:2 concernait les produits "importés *sur le territoire*" d'une partie contractante et qu'elle traitait de la discrimination fiscale à *l'encontre* des produits importés. Il n'existait aucune discrimination de ce type si l'on considérait l'ensemble des faits de la cause. Pour contourner cette difficulté, les Etats-Unis avaient introduit la notion de magazine à tirage dédoublé "basé à l'étranger" pour désigner des périodiques produits au Canada mais reprenant un contenu rédactionnel étranger. Cette notion n'avait tout simplement aucune signification juridique dans le contexte de l'article III:2. Si le produit était produit dans le pays et ne traversait pas matériellement la frontière, ce n'était pas un produit importé. Et s'il n'y avait pas de produit importé, il n'y avait rien à quoi l'article III puisse s'appliquer. Mais même s'il y avait des éditions dédoublées importées sur le marché canadien, l'absence de discrimination serait claire. Certains magazines importés pourraient être assujettis à la taxe, mais pas plus que les éditions dédoublées de production nationale, qui étaient et restaient l'objet principal de la législation. En conséquence, la mesure était à première vue, de même que sur le plan de son fonctionnement et de son effet pratique, compatible avec l'article III:2. Il n'y avait aucune raison pour laquelle une mesure qui n'était discriminatoire ni dans sa forme ni dans ses effets - ni *de jure* ni *de facto* - puisse être considérée comme incompatible avec l'article III:2

3.99 Comme l'Organe d'appel l'avait fait observer dans l'affaire *Etats-Unis - Normes concernant l'essence* à propos de l'article III:4, lorsqu'il y avait "identité de traitement - c'est-à-dire une égalité de traitement réelle et pas seulement formelle - on [voyait] mal, d'abord, comment il pourrait y avoir incompatibilité". La même conclusion était aussi valable en l'espèce. Que la taxe ne comporte aucun élément de discrimination patent, cela ressortait clairement des dispositions de la législation, qui ne faisait aucune distinction entre les produits nationaux et les produits importés. Le Canada a donné l'exemple du magazine d'appartenance canadienne *Harrowsmith Country Life*. Avant l'adoption de la partie V.1, ce magazine avait deux éditions: une édition canadienne et une édition américaine. Ces deux éditions comportaient des annonces publicitaires différentes et leur contenu rédactionnel était en partie le même. Etant donné que plus de 20 pour cent du contenu rédactionnel de l'édition canadienne se retrouvait dans l'édition américaine, la taxe se serait appliquée à l'édition canadienne (même si le contenu rédactionnel était entièrement produit au Canada). Après l'adoption de la taxe d'accise, l'édition américaine de *Harrowsmith Country Life* avait cessé de paraître. On ne pouvait guère prétendre que la taxe était discriminatoire dans son application pratique puisqu'elle avait été conçue pour empêcher la production d'éditions dédoublées au Canada.

3.100 L'Organe d'appel, dans l'affaire *Japon - Boissons alcooliques*<sup>72</sup>, avait affirmé que si les produits importés étaient imposés plus fortement que les "produits nationaux similaires", on pouvait présumer qu'il y avait violation du principe général énoncé à l'article III:1. Il n'était donc pas nécessaire d'appliquer ce principe en tant que "critère séparé" pour constater une incompatibilité avec la première phrase de l'article III:2. L'Organe d'appel avait ainsi établi un équilibre dans l'interprétation de l'article III:2. La notion de "produits similaires" devait être interprétée de façon très étroite, cas par cas et en faisant intervenir un "jugement discrétionnaire"; mais, une fois que la détermination était faite, une imposition plus forte des produits importés entraînait une violation sans qu'il soit nécessaire de procéder à un autre examen au titre du paragraphe 1. Les éléments essentiels de l'interprétation de cette disposition avaient donc été posés d'une façon qui faisait autorité.



produits importés et les produits nationaux [étaient] des "produits similaires" et si les impositions appliquées aux produits importés [étaient] "supérieures à" celles appliquées aux produits nationaux similaires, alors la mesure [était] incompatible avec la première phrase de l'article III:2". Aucun critère supplémentaire concernant un "effet discriminatoire" ou un objectif discriminatoire ne se justifiait. Le critère de l'"effet discriminatoire" proposé par le Canada, reposant sur des "catégories" de produits était strictement incompatible avec la décision prise récemment par le Groupe spécial et par l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon - Boissons alcooliques*. Dans cette affaire, dès qu'il eut constaté que la vodka et le shochu étaient des produits similaires, le Groupe spécial avait constaté que la taxe imposée à la vodka importée à un taux supérieur à celle qui frappait le shochu national était incompatible avec la première phrase de l'article III:2 (même si elle était à première vue neutre). Cette constatation avait été confirmée par l'Organe d'appel.

3.106 Les Etats-Unis estimaient que l'argument du Canada selon lequel, en l'absence d'un tel critère de l'"effet discriminatoire", un régime qui, dans l'ensemble, favoriserait les importations par rapport aux produits nationaux pourrait être considéré comme incompatible avec la première phrase de l'article III:2, laissait supposer qu'un traitement moins favorable réservé à certains produits importés pourrait être compensé par un traitement plus favorable accordé à d'autres. Le Groupe spécial *Etats-Unis - Article 337*

ces magazines de son marché durant les 30 dernières années. Compte tenu de l'interdiction d'importer incompatible avec le GATT qu'il appliquait, le Canada ne devrait pas être autorisé à défendre la taxe d'accise en arguant du faible volume des importations qui seraient assujetties à cette taxe.

3.109 Le **Canada** a répondu que son interprétation de la discrimination dans le cadre de l'article III:2 n'exigerait pas un critère d'équilibre global, comme les Etats-Unis l'avaient déclaré. Elle ne nécessiterait pas de prévision des courants commerciaux et ne constituait pas un critère du but et de l'effet déguisé. Elle signifiait simplement si les catégories fiscales établies par une partie contractante étaient neutres du point de vue de l'origine et ne présentaient pas de distorsion inhérente à l'encontre des produits importés, alors la simple existence de telles catégories et de taux d'imposition différentiels n'était pas contraire à l'article III:2. Un exemple simplifié illustre ce point. Supposons que les framboises soient imposées plus lourdement que les fraises et qu'il ait été déterminé que toutes les baies rouges étaient des produits similaires. Selon le Canada, il n'y avait pas violation si les deux catégories étaient valables aussi bien pour les produits importés que pour les produits nationaux et s'il n'y avait pas de distorsion inhérente à l'encontre des produits importés. Les Etats-Unis estimeraient qu'il y avait violation parce qu'une caisse de framboises importées était imposée plus lourdement qu'une caisse de fraises nationales. Cela n'était exact que si un cas unique d'imposition différentielle créait une violation. Le Canada affirmait qu'il n'y avait pas violation car les produits importés en tant que catégorie n'étaient pas assujettis à une taxe supérieure à celle qui frappait les produits nationaux. L'interprétation des Etats-Unis conduisait à des résultats presque absurdes et ne tenait pas compte du libellé de la première phrase de l'article III:2, en particulier de l'utilisation du pluriel, ni de son objet et de son but, qui était la non-discrimination, ou plus précisément, la protection des anticipations relatives au rapport de concurrence entre les produits importés et les produits nationaux. En outre, dans l'affaire *Japon - Boissons alcooliques*, il apparaissait clairement au paragraphe 6.19 du rapport que les constatations du Groupe spécial étaient fondées sur la supposition que le shochu était en grande partie un produit national.

3.110 Les **Etats-Unis** ont répondu que la tentative faite par le Canada pour établir une distinction entre cette affaire et l'affaire *Japon - Boissons alcooliques* en se fondant sur le fait que le shochu était, pour l'essentiel, produit au Japon alors qu'en l'espèce, il était impossible de montrer que les magazines à tirage dédoublé avaient une importance comparable sur le plan des importations, n'était pas appropriée. Le Canada avait *interdit* les importations de ces produits. Il n'y avait naturellement pas de prépondérance des magazines à tirage dédoublé importés par rapport aux magazines à tirage dédoublé nationaux. Il n'y avait pas non plus de base permettant d'évaluer le volume des importations futures de magazines à tirage dédoublé puisque le Canada avait totalement éliminé ces magazines de son marché durant les 30 dernières années. Compte tenu de l'interdiction d'importer incompatible avec le GATT qu'il appliquait, le Canada ne devrait pas être autorisé à défendre la taxe d'accise en arguant du faible volume des importations qui seraient assujetties à cette taxe ou du faible pourcentage de magazines à tirage dédoublé qui serait importé. En outre, les Etats-Unis contestaient les allégations du Canada selon lesquelles l'argument des Etats-Unis empêcherait une imposition différentielle des fraises et des framboises s'il était constaté que ces deux fruits étaient des produits similaires. En fait, la distinction établie par la taxe d'accise n'était pas analogue à une distinction entre les fraises et les framboises (qui étaient des fruits différents), mais plutôt à une distinction entre les framboises et les *framboises*. Plus précisément, elle serait analogue à une distinction entre les framboises venant de champs dont la production était vendue dans un seul pays et les framboises venant de champs dont la production était vendue dans plusieurs pays.

**b) Article III:2, deuxième phrase**

*Directement concurrents ou substituables*

3.111 Les **Etats-Unis** ont fait valoir qu'au cas où le Groupe spécial ne constaterait pas que les éditions à tirage dédoublé et les éditions à tirage non dédoublé étaient des "produits similaires" aux fins

de l'article III:2, première phrase, il devrait constater qu'il s'agissait de produits "directement concurrents ou substituables" au sens de la deuxième phrase de l'article III:2 du GATT de 1994. L'Organe d'appel dans l'affaire *Japon - Boissons alcooliques* avait estimé que, pour évaluer une allégation de violation de l'article III:2, deuxième phrase, on devait déterminer:

- "1) si les produits importés et les produits nationaux sont "des produits directement concurrents ou des produits directement substituables" qui sont en concurrence les uns avec les autres;
- 2) si les produits importés et les produits nationaux directement concurrents ou directement substituables "*sont frappés ou non d'une taxe semblable*"; et
- 3) si cette différence d'imposition des produits importés et des produits nationaux directement concurrents ou directement substituables *est "appliquée ... de manière à protéger la production nationale"*.<sup>75</sup>

Le Canada n'a pas contesté le fait que les périodiques à tirage dédoublé et les périodiques à tirage non dédoublé "n'étaient pas frappés d'une taxe semblable". La taxe de 80 pour cent s'appliquait uniquement aux périodiques à tirage dédoublé. Les périodiques à tirage dédoublé et les périodiques à tirage non dédoublé étaient "directement concurrents ou substituables", et la taxe d'accise était "appliquée de manière à protéger la production nationale". Ainsi, la taxe d'accise constituait une violation de l'article III:2, deuxième phrase.

3.112 L'Organe d'appel dans l'affaire *Japon - Boissons alcooliques* avait indiqué que la catégorie des produits "directement concurrents ou substituables" était "plus large" que la catégorie des "produits similaires" dont il était question à l'article III:2.<sup>76</sup> L'Organe d'appel avait fait observer qu'il convenait d'examiner des facteurs comme les caractéristiques physiques, les utilisations finales communes, la classification tarifaire et le "marché", mais que le "critère décisif" pour déterminer si des produits étaient directement concurrents ou substituables était de savoir s'ils avaient des " produits

*publicitaires* substituables, ils n'étaient pas des supports d'information concurrents ou substituables. De plus, comme il était indiqué plus haut, la taxe d'accise sur les publicités contenues dans les éditions dédoublées n'avait pas été instituée de manière à protéger la production canadienne de périodiques et n'avait pas cet effet. Elle avait été mise en place pour empêcher une pratique déloyale dans le secteur des services de publicité. Aux termes de la deuxième phrase de l'article III:2 et de la Note interprétative relative à cet article, paragraphe 2, la partie plaignante devait démontrer qu'une taxe était appliquée aux produits importés ou aux produits nationaux "directement concurrents ou substituables" et que la taxe était appliquée "de manière à protéger la production nationale". La charge de la preuve incombait au plaignant. Les Etats-Unis devaient donc démontrer que les périodiques à tirage dédoublé et les périodiques dont le contenu rédactionnel avait été conçu pour le marché canadien étaient des produits concurrents ou substituables, et que le Parlement canadien avait imposé la taxe de 80 pour cent sur les périodiques à tirage dédoublé afin de protéger la production canadienne des périodiques qui n'étaient pas des éditions dédoublées.

3.114 L'interprétation de cette phrase et l'interprétation de l'expression "produits similaires" avaient



tirage non dédoublé. Le Canada avait affirmé cette réalité lorsqu'il s'était référé aux magazines nationaux et importés qui se disputaient les mêmes lecteurs. En outre, le Canada admettait que les magazines à tirage dédoublé et les magazines à tirage non dédoublé se disputaient la même enveloppe publicitaire; cela en soi démontrait que les uns et les autres étaient directement concurrents et substituables, car servir de support à la publicité était une des principales fonctions des magazines.

3.119 Le **Canada** a fait valoir que la référence faite par les Etats-Unis au Groupe de travail dans le paragraphe précédent ne tenait pas compte des éléments sur lesquels il s'était appuyé pour établir son rapport. L'élément dont disposait le Groupe de travail et sur lequel ses conclusions avaient été fondées tout au moins en partie était une étude de l'économiste Leigh Anderson<sup>81</sup> qui indiquait ce qui suit:

"Les magazines américains peuvent probablement constituer un substitut raisonnable aux magazines canadiens en tant que vecteurs publicitaires, bien que certains annonceurs puissent être mieux servis par un support canadien. Dans bien des cas toutefois, ils constitueraient un très mauvais substitut en tant que moyen de divertissement et de communication."

Le rapport décrivait ensuite cette relation comme étant une relation d'"imparfaite substituabilité" - loin de la substituabilité directe requise par cette disposition. La part de marché des magazines importés et nationaux au Canada était restée remarquablement constante sur les 30 années, voire plus, qui s'étaient écoulées entre la publication du rapport O'Leary et celle du rapport du Groupe de travail. Or, si des forces concurrentielles avaient été en jeu dans la mesure nécessaire pour que le critère des produits "directement concurrents" soit rempli, on aurait pu s'attendre à certaines variations. Tout cela jetait un sérieux doute sur le point de savoir si la concurrence ou la substituabilité était suffisamment "directe" pour satisfaire au critère de la Note interprétative relative à l'article III.

#### *De manière à protéger la production nationale*

3.120 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que la taxe d'accise était appliquée de manière à protéger les éditeurs de magazines canadiens. Dans l'affaire *Japon - Boissons alcooliques*, l'Organe d'appel avait indiqué que la preuve d'une *intention* de protection n'était pas nécessaire pour établir l'existence d'une violation de l'article III:2, deuxième phrase, et que ce qui était en cause, c'était "la manière dont la mesure en question était *appliquée*":

"Bien qu'il soit exact que l'objectif d'une mesure puisse ne pas être facile à identifier, l'application de cette mesure à des fins de protection peut néanmoins être déterminée, le plus souvent, d'après sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice. L'ampleur même de la différence de taxation dans un cas d'espèce peut être un élément de preuve d'une telle application à des fins de protection, ainsi qu'en a conclu à juste titre le Groupe spécial dans la présente affaire. Très souvent, d'autres facteurs doivent également être examinés ..."<sup>82</sup>

3.121 La taxe d'accise canadienne protégeait manifestement la production nationale de magazines s'adressant au marché canadien. Elle s'appliquait d'une manière qui éliminait en fait du marché canadien les magazines à tirage dédoublé, lesquels étaient des concurrents directs et de proches substituts des magazines produits uniquement pour le marché canadien. L'"ampleur même de la différence de taxation" - une taxe de 80 pour cent dans un cas et aucune taxe dans l'autre - était la preuve de l'application à des fins de protection de la taxe d'accise canadienne, car elle s'appliquait *uniquement* aux éditions à tirage dédoublé et était fixée à un niveau prohibitif. La structure et la

---

<sup>81</sup>Anderson, Leigh, An Analysis of Advertising Revenues to the Canadian Magazine Industry: the effect of foreign split-run magazines (19 janvier 1994). Etude faite par Leigh Anderson pour le Groupe de travail sur l'industrie canadienne des périodiques.

<sup>82</sup>Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*, *op. cit.*, pages 31 et 32.

conception de la taxe d'accise étaient claires: la taxe faisait qu'il n'était pas rentable de vendre des magazines qui comportaient des publicités pour les Canadiens et qui étaient produits pour un autre marché ou à la fois pour le Canada et un autre marché. La mesure isolait de cette façon l'industrie nationale des magazines canadiens de la concurrence des éditions à tirage dédoublé importées. Les modalités de la taxe avaient été ciblées délibérément pour atteindre le magazine *Sports Illustrated*, pour canaliser les recettes publicitaires uniquement vers les magazines produits dans le pays et pour éliminer les avantages concurrentiels conférés aux éditions à tirage dédoublé par les économies d'échelle. La revue *Sports Illustrated Canada* avait cessé d'être publiée au Canada depuis la sortie

3.125 Parce que le GATT de 1994, y compris l'article III, s'appliquait au commerce des marchandises, l'expression "production nationale" devait se référer à la production matérielle de la marchandise. Il s'agissait de sa fabrication, de sa culture, de son extraction, etc. L'article III du GATT de 1994 ne pouvait pas viser le rapport concurrentiel entre des fournisseurs de services tels que les auteurs et les artistes contribuant au contenu intellectuel des périodiques. Il ne protégeait pas non plus le rapport concurrentiel entre les éditeurs en tant que vendeurs d'espaces publicitaires. Du point de vue de la production matérielle, seule perspective qui entrait en ligne de compte pour l'article III, la partie V.1 de la Loi sur la taxe d'accise était entièrement neutre. Elle n'avait pas pour effet de

les périodiques à tirage dédoublé en général, pas simplement les produits importés. C'était une erreur que de penser que les éditions dédoublées étaient un produit importé par définition ou par présomption.

L'effet réel de la taxe dans la pratique avait jusque-là été très clair. Elle avait fait que *Sports Illustrated* avait déplacé sa production pour le marché canadien hors du Canada pour la réimplanter aux Etats-Unis. Elle avait donc eu pour effet de remplacer des produits nationaux par des produits importés, ce qui était exactement le contraire de ce qu'on entendait par protectionnisme. Même indépendamment de ce qui s'était passé dans le cas de *Sports Illustrated*, la production locale d'un magazine à tirage dédoublé - une édition régionale - était extrêmement logique d'un point de vue commercial.

3.130 Les **Etats-Unis** considéraient que la nature protectionniste de la taxe était évidente à en juger par son caractère spoliateur, par les déclarations du gouvernement canadien au sujet de la taxe tant avant qu'après la promulgation de la Loi, et par la manière dont elle était appliquée. La date d'entrée en vigueur de la taxe avait été délibérément fixée pour éliminer l'édition dédoublée du magazine *Sports Illustrated*. La taxe s'appliquait uniquement aux éditions à tirage dédoublé dont la publication avait commencé après le 26 mars 1993, quelques semaines avant que *Sports Illustrated* lance son édition dédoublée canadienne, mais plus de *deux ans* avant la promulgation de la Loi sur la taxe d'accise. Cette dernière s'appliquait d'une manière qui favorisait par définition les producteurs basés au Canada, lesquels étaient beaucoup plus enclins que les producteurs étrangers à publier des magazines destinés uniquement aux lecteurs canadiens. Les producteurs basés à l'étranger qui souhaitaient développer leurs activités en entrant sur le marché canadien devaient créer un nouveau magazine qui serait distribué exclusivement au Canada (ou vendre leurs éditions étrangères en l'état au Canada). La taxe sur les magazines canadiens visait à garantir que les éditeurs basés à l'étranger renonceraient à l'option commercialement attrayante qui consistait à publier une édition dédoublée d'un magazine existant pour le marché canadien. En présentant le projet de loi sur la taxe d'accise à la Chambre des communes, le Ministre du patrimoine canadien, Michel Dupuy, avait demandé "Pourquoi cette taxe est-elle nécessaire?" et il avait répondu: "Les éditeurs de périodiques canadiens seraient fort désavantagés s'ils étaient forcés, pour leurs recettes publicitaires, de faire concurrence à des périodiques qui ont recouvré leurs coûts d'édition sur des marchés qui sont bien plus vastes que le marché canadien".

3.131 En faisant référence à des "marchés qui sont bien plus vastes que le marché canadien", M. Dupuy visait incontestablement les Etats-Unis, dont la production d'éditions dédoublées destinées au Canada était importante avant l'interdiction d'importer imposée en 1965, et dont les possibilités de rétablir des éditions dédoublées sur le marché canadien avaient été à l'origine de l'imposition de la taxe d'accise en 1995. Le Rapport O'Leary de 1961, qui avait précédé l'interdiction des importations, avait indiqué qu'il y avait 76 magazines américains offrant des éditions dédoublées ou régionales au Canada.<sup>85</sup> En 1994, le Groupe de travail sur l'industrie canadienne des périodiques constitué par le gouvernement avait conclu qu'en l'absence d'une législation additionnelle il était très probable qu'un nombre important d'éditions à tirage dédoublé de périodiques américains seraient vendus au Canada. Le Groupe de travail avait estimé qu'au moins 53 de ces magazines américains de grande diffusion pourraient éventuellement pénétrer le marché canadien et que 70 revues professionnelles américaines pourraient éventuellement faire de même, et que la majorité d'entre elles s'introduiraient effectivement sur le marché canadien.<sup>86</sup> (En revanche, bien que le rapport du Groupe de travail décrive de façon assez détaillée la structure de l'industrie canadienne des périodiques, il ne faisait pas mention de l'existence d'éditions à tirage dédoublé de publications *canadiennes*.) La taxe d'accise de 80 pour cent avait pour effet de tenir à l'écart du marché canadien les concurrents potentiels américains, qu'ils choisissent de transmettre leurs magazines électroniquement pour les faire imprimer au Canada ou - si le Canada levait la prohibition à l'importation qui était illégale au regard du GATT - de les importer. Aux termes de la loi, la taxe s'appliquait à toutes les éditions dédoublées, qu'elles soient importées ou produites dans le pays. Du fait de cette taxe, il n'était pas rentable de vendre des éditions à tirage

---

<sup>85</sup>Rapport, Commission royale d'enquête sur les publications, mai 1961, ("Rapport O'Leary") page 36.

<sup>86</sup>Rapport du Groupe de travail, pages 48 à 50.

dédoublé au Canada. En réalité, la taxe n'avait pas d'autre but et c'était celui qui avait été déclaré. Comme le Ministre Dupuy l'avait dit: "[la taxe] pourrait être conçue et mise en oeuvre pour empêcher les éditions dédoublées".<sup>87</sup>

3.132 L'argument canadien selon lequel la taxe n'était pas appliquée de manière à accorder une protection parce qu'il était raisonnable de supposer qu'en l'absence d'interdiction d'importer les éditions à tirage dédoublé seraient publiées au Canada autant qu'aux Etats-Unis était douteux d'un point de vue factuel. Chose plus importante, il était légalement dénué de pertinence parce que la taxe protégeait les éditions à tirage *non* dédoublé nationales de la concurrence des éditions à tirage dédoublé importées. La comparaison devait se faire entre le traitement des périodiques à tirage dédoublé importés et celui des périodiques à tirage *non* dédoublé nationaux, et non entre les périodiques à tirage dédoublé nationaux et importés. "L'article III disposait ... que les produits importés devaient bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui qui était accordé aux produits nationaux les *plus* favorisés"<sup>88</sup>, et non les *moins* favorisés. De plus, quelle qu'ait été l'intention des législateurs canadiens, la taxe s'appliquait bien expressément aux magazines à tirage dédoublé importés. Si l'interdiction d'importer était levée, elle aurait un effet d'exclusion immédiat sur les éditions dédoublées importées.

3.133 Dans son argument selon lequel sa taxe d'accise sur les magazines à tirage dédoublé était destinée à remédier à "un abus anticoncurrentiel dans le domaine publicitaire", le Canada avait complètement omis d'indiquer en quoi les magazines dédoublés constituaient un tel abus, pourquoi il avait conclu que tous et non pas certains de ces magazines représentaient un tel abus et pourquoi il avait choisi d'appliquer une mesure fiscale pour remédier à ces abus. Il apparaissait que l'"abus anticoncurrentiel" dont le Canada se préoccupait relativement aux magazines dédoublés était la concurrence elle-même. Ce que le Canada reprochait en réalité aux éditions dédoublées c'était qu'elles étaient produites d'une manière qui tirait profit d'économies d'échelle, les coûts étant répartis sur un plus grand nombre d'unités produites. Cela signifiait simplement que les producteurs d'éditions dédoublées avaient peut-être des coûts plus faibles que les autres producteurs, ce qui pouvait leur donner un avantage concurrentiel.

3.134 Toutefois, ce n'était pas parce qu'il y avait avantage concurrentiel qu'il y avait abus. Le Canada avait une législation bien développée en matière de concurrence pour lutter contre ce genre d'abus. S'il avait vraiment voulu remédier à des abus en matière de concurrence, il aurait eu recours à cette législation. Cette législation ne permettait pas l'application de mesures correctives dans l'abstrait toutefois. Elle exigeait une analyse détaillée de la conduite de certains protagonistes et de leur position sur le marché, et n'avait pas pour objectif d'évincer du marché des catégories de produits entières. En fait, il serait difficile d'imaginer une mesure corrective aussi peu favorable à la concurrence qu'une mesure qui fasse véritablement disparaître les produits concurrents du marché.

3.135 En outre, l'allégation du Canada selon laquelle vendre des éditions à tirage dédoublé au Canada pouvait être assimilé à du dumping était tout aussi insoutenable. On entendait généralement par dumping le fait de vendre sur un marché étranger des produits à un prix inférieur à leur prix de vente sur le marché d'origine, ou de vendre des produits à un prix inférieur à leur coût. Le Canada n'avait pas fait état de l'une ou l'autre de ces pratiques dans cette affaire. Il existait dans le cadre de l'OMC

produits importés". L'expression "produits importés" désignait des produits transportés matériellement du territoire d'un Membre à ce lui d'un autre Membre. Les Etats-Unis concédaient que l'innovation de *Sports Illustrated* qui avait conduit à l'adoption de la législation concernait un produit national, alors que la seule chose "importée" était le contenu étranger transmis électroniquement. Les Etats-Unis avaient donc concédé, dans le cas de *Sports Illustrated Canada*, qu'il n'y avait pas d'effet de discrimination ou de protection contre des produits importés. Il s'ensuivait que les éditions à tirage dédoublé "basées à l'étranger" n'étaient pas des produits importés si elles étaient imprimées et publiées au Canada.

3.137 La Loi sur la taxe d'accise s'appliquait aux produits nationaux et importés sans distinction, et visait principalement une forme de produit national. Tandis que la taxe garantissait des recettes publicitaires aux éditeurs canadiens, la protection au sens de l'article III:1 interprété à la lumière de l'article III:2 s'entendait de la protection contre des *produits importés*. Comme le paragraphe précédent l'avait démontré, les éditions à tirage dédoublé n'étaient pas en soi des produits importés. Même s'il n'y avait pas de prohibition des importations, étant donné les avantages économiques de la production et de la distribution locales et la facilité avec laquelle se faisait la transmission électronique des données, il était probable que la plupart des éditions dédoublées seraient produites localement. Il était par ailleurs très significatif que, comme les Etats-Unis l'avaient relevé dans leur réponse à une question posée lors de l'audience, la taxe avait eu pour effet de pousser *Sports Illustrated* à cesser sa production canadienne et à reprendre les importations directes en provenance des Etats-Unis. Le fait

la Loi sur la concurrence. Elles étaient réglées, dans le cadre de tel ou tel secteur, au moyen de toute

d'économies d'échelle était hors de propos. Cette notion était normalement associée aux productions en grandes séries, généralement pour un marché international. Une série de production locale pour un marché régional unique était par définition une petite série qui ne correspondait pas à la définition. Ce que la législation combattait ce n'était pas les économies d'échelle mais l'avantage concurrentiel incontestablement déloyal qui découlait de coûts déjà amortis, et qui octroyait ce qui pouvait s'assimiler à un avantage unilatéral sur le marché canadien de la publicité. L'industrie américaine réalisait des économies d'échelle considérables grâce à ses activités ordinaires de publication de grands tirages aux Etats-Unis pour le marché d'exportation international. L'éditeur américain était libre de produire et ensuite de lancer et vendre autant d'exemplaires du magazine au Canada qu'il le pouvait. La législation n'y changeait rien. La taxe n'isolait pas l'industrie canadienne des périodiques de la concurrence pour ce qui était des lecteurs. *Harper's*, *Sports Illustrated* et *Vanity Fair* étaient des revues qui pouvaient toutes bénéficier pleinement d'économies d'échelle dont un éditeur canadien, et en fait la plupart des éditeurs en dehors des Etats-Unis, ne pourraient jamais rêver.

3.143 Les Etats-Unis avaient fait valoir en outre que la "notion tout entière de contenu original" était protectionniste par nature, et que la mesure avait les mêmes caractéristiques protectionnistes que l'obligation de créer des produits locaux. L'argument était révélateur, car il équivalait à nier en bloc que les produits culturels avaient une spécificité qui les distinguait des produits commerciaux ordinaires. Le contenu distinguait un magazine d'un autre. Le contenu original créé pour une communauté nationale donnée différenciait les magazines alors que la conception du produit le faisait rarement, voire jamais. Les Etats-Unis avaient invoqué un argument qui n'était pas seulement tiré par les cheveux; il reposait sur une fausse analogie et le refus de reconnaître le caractère distinct des produits culturels et des magazines avant tout. Le "contenu original" n'avait pas à être de production nationale. Le contenu canadien, du point de vue du sujet traité, n'avait pas à être un contenu produit par des Canadiens ou au Canada. Il l'était le plus souvent, mais l'affirmation selon laquelle le "contenu original" était par définition protectionniste était incorrecte.

**c) Article III:4**

3.144 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que si le Groupe spécial décidait que la taxe d'accise ne relevait pas du champ d'application de l'article III:2, elle devrait alors être considérée comme une mesure affectant le commerce international des magazines à l'importation et à l'exportation de l'Amérique du Nord. Elle devrait donc être traitée comme une mesure affectant le commerce international des magazines à l'importation et à l'exportation de l'Amérique du Nord.

dédoublées importées de manière moins favorable que les autres magazines purement nationaux parce qu'elle empêchait en réalité les éditions dédoublées d'être vendues de manière rentable sur le marché canadien des périodiques, et qu'il était de ce fait impossible de les utiliser pour diffuser des publicités nationales. Ainsi, si la taxe d'accise n'était pas visée par l'article III:2, elle relevait du champ d'application de l'article III:4 et était incompatible avec ce dernier.

### C. Tarifs postaux subventionnés et commerciaux

#### i) Article III:4

#### *"Règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation sur le marché intérieur"*

3.146 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que les tarifs postaux appliqués par le Canada pour les magazines étaient ouvertement discriminatoires et contraires à l'article III:4 du GATT de 1994. La Société canadienne des postes était une entité publique canadienne qui percevait des tarifs plus faibles pour les magazines nationaux (soit "commerciaux" soit "subventionnés" selon le magazine) que ceux qu'elle percevait pour les magazines importés acheminés par poste au Canada. La Société offrait en outre certains rabais (par exemple pour la "palettisation" et le "tri préliminaire") uniquement aux magazines nationaux. Ces mesures équivalaient à des "règlements" ou "prescriptions" qui affectaient la vente, le transport ou la distribution des magazines sur le marché intérieur au Canada, et accordaient un traitement moins favorable aux magazines importés que celui qui était accordé aux magazines nationaux similaires, ce qui était contraire à l'article III:4 du GATT.

3.147 Dans le rapport sur l'affaire *CEE - Pièces détachées et composants*, le Groupe spécial avait reconnu que les prescriptions qu'une entreprise acceptait volontairement afin d'obtenir du gouvernement un avantage constituaient des "prescriptions":

"Le Groupe spécial a noté que l'article III:4 se réfère à "toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation ... sur le marché intérieur." Il a considéré que le caractère général de cette disposition - "*toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant*" la vente, etc. des produits importés sur le marché intérieur - conduit à penser que non seulement les prescriptions qu'une entreprise est juridiquement contrainte de respecter ... mais aussi celles qu'une entreprise accepte volontairement afin d'obtenir du gouvernement un avantage, constituent des "prescriptions" au sens de cette disposition ...".<sup>90</sup>

Les éditeurs de magazines qui souhaitaient utiliser les postes canadiennes devaient accepter de payer les tarifs postaux perçus par la Société canadienne des postes. Ces tarifs étaient des prescriptions - ou règlements - au sens de l'article III:4.

3.148 Les tarifs postaux de la Société canadienne des postes "affectaient" aussi de toute évidence la vente, le transport et la distribution des magazines importés, parce qu'ils spécifiaient le coût de l'utilisation des services de ladite société pour transporter ou distribuer les magazines aux abonnés au Canada. Un éditeur qui souhaitait que la Société canadienne des postes transporte et distribue ses magazines aux abonnés au Canada - et la quasi-totalité des magazines vendus par abonnement au Canada étaient distribués de cette manière - devrait payer les droits postaux prescrits par ladite société. Les droits postaux affectaient directement les conditions de concurrence dans lesquelles le

---

<sup>90</sup>Rapport du Groupe spécial sur l'affaire *Communauté économique européenne - Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants*, *op. cit.*, page 211, par. 5.21 (les italiques figurent dans l'original). Voir aussi "*Canada - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger*", rapport adopté le 7 février 1984, IBDD, S30/147, par. 5.4, page 167.

produit était transporté, distribué ou vendu aux abonnés. Ces tarifs "affectaient" donc la vente, le transport et la distribution des magazines au Canada.<sup>91</sup>

3.149 Les tarifs postaux discriminatoires appliqués par le Canada avaient une incidence particulière sur le transport des magazines au Canada. Les rédacteurs du GATT avaient de toute évidence l'intention d'inclure les tarifs perçus pour les services de transport fournis par l'Etat dans le cadre des

postale de journaux, magazines, livres, catalogues ou marchandises". Conformément à l'article 2 de la Loi, par "poste" il fallait entendre le fait de confier l'objet à un bureau de poste ou à une personne autorisée par la Société à faire le relevage des objets. Les éditeurs étrangers avaient en outre la possibilité d'expédier leurs exemplaires adressés à des adresses canadiennes via leur propre administration postale aux tarifs internationaux applicables pour les imprimés.

3.153 Le principe du traitement national énoncé à l'article III:4 du GATT de 1994 ne s'appliquait pas aux tarifs postaux commerciaux perçus par la Société canadienne des postes. Les Etats-Unis soutenaient que les tarifs commerciaux fixés par la Société canadienne des postes étaient des "règlements" ou des "prescriptions" affectant la vente des publications importées sur le marché intérieur. Le terme "règlement" dans le contexte du GATT de 1994 désignait les règles ou ordonnances ayant force de loi qui sont émises par le pouvoir exécutif ou les autorités administratives. Les taux pratiqués pour la distribution des lettres au Canada étaient fixés par voie de règlement.<sup>94</sup> Toutefois, les tarifs commerciaux pratiqués pour les publications étaient fixés par le jeu des forces du marché et fluctuaient avec les impératifs commerciaux - sans compter que dans bien des cas ils étaient le résultat de négociations avec de gros clients locaux et internationaux dans le cadre d'accords spécifiques. La responsabilité de la fixation de ces tarifs incombait exclusivement à la direction générale de la Société qui exerçait son pouvoir discrétionnaire en fonction de principes commerciaux sans intervention de l'Etat.

3.154 Le terme "prescription" dans le contexte du GATT impliquait aussi une exigence ou une directive formulée par une autorité au sein du gouvernement. Là encore, les impératifs commerciaux et les forces du marché dictaient les tarifs commerciaux que la Société appliquait pour les publications à ses clients. Le gouvernement n'avait jamais donné d'instruction à la Société en ce qui concernait l'envoi des publications. Les prix de la Société étaient fixés en fonction des demandes et des possibilités du marché (comme c'était le cas pour toute entreprise du secteur privé) et n'étaient incontestablement pas le produit des "lois, règlements ou prescriptions" du Canada. Il était incorrect de dire, comme le faisaient les Etats-Unis que la différence entre le tarif commercial appliqué aux éditeurs canadiens et le tarif commercial appliqué aux éditeurs non canadiens était calculée de façon à désavantager ces derniers sur le plan de la concurrence. La Société canadienne des postes n'avait pas pour politique d'accorder un avantage concurrentiel à un segment de sa clientèle par rapport à un autre, et elle n'avait aucun intérêt à poursuivre une telle politique. Pour leur part, les clients avaient accès à des réseaux de distribution concurrents et, comme sur tous les marchés ouverts, avaient la possibilité de négocier les tarifs d'une manière qui reflétait leur pouvoir d'achat.

3.155 Les tarifs commerciaux internationaux étaient le reflet d'une réalité: tout fournisseur sur n'importe quel marché ouvert à la concurrence cherchait à obtenir le meilleur prix possible. Les prix étaient fixés de manière à maximiser les profits tout en restant compétitifs. La possibilité pour les clients de négocier les tarifs était une réalité commerciale. En tant que société d'Etat dotée d'un mandat commercial, elle opérait sur la même base qu'une entreprise du secteur privé. Le tarif de port commercial applicable aux publications non canadiennes était fixé sur la base de la réalité commerciale qui voulait que la meilleure solution de remplacement qui s'offrait aux expéditeurs de publications imprimées en dehors du Canada était le tarif international le plus élevé pratiqué par l'administration postale du pays de publication. Dans le cas des publications en provenance des Etats-Unis qui étaient déposées aux installations de la Société canadienne des postes pour être distribuées au Canada, le tarif applicable était le tarif international le plus élevé pratiqué par l'administration postale du pays de publication.

maximum.

3.156 Près de la moitié des dépôts de périodiques étrangers aux entrepôts ou autres installations de la Société canadienne des postes se faisaient dans le cadre de contrats spécifiques négociés au cas par cas en fonction des besoins particuliers du client et des possibilités particulières du marché et non sur la base d'une politique générale de fixation des prix. La politique de la Société en matière de tarifs commerciaux était déterminée par la demande des marchés sur lesquels elle opérait et non par des directives gouvernementales ou des considérations d'intérêt général. Dans le cas des publications commerciales, il n'y avait aucune directive, instruction ou autre obligation imposant de fournir ce service ou de le fournir à certains tarifs. Cela signifiait que la direction de la Société canadienne des postes était libre d'établir des services et tarifs commerciaux pour les publications uniquement en fonction de principes commerciaux et des réalités du marché de manière à maximiser l'avantage financier qu'elle retirait de la fourniture de ces services. La décision d'appliquer un tarif distinct plus élevé pour les publications commerciales internationales par rapport aux publications commerciales canadiennes était prise par la direction de la Société uniquement pour des raisons commerciales et ne résultait en aucune façon d'une demande explicite ou implicite du gouvernement invitant ladite société à utiliser sa structure tarifaire pour désavantager les publications commerciales étrangères par rapport

3.159 Les événements récents confirmaient que le gouvernement canadien considérait la Société canadienne des postes comme une entité publique entièrement soumise à ses instructions par l'intermédiaire de laquelle il faisait connaître sa politique - y compris par le biais des opérations "commerciales" de la Société. Le 8 octobre 1996, Diane Marleau, Ministre responsable de la Société canadienne des postes, avait présenté la réaction du gouvernement canadien à un rapport qu'avait



comme la plupart des conseils d'administration dans le secteur privé, était habilité à établir la politique générale de la Société, y compris la prise des décisions concernant les questions financières, la gestion du personnel et l'orientation commerciale, sans les restrictions propres aux départements ministériels. Depuis la création de la Société, le conseil s'était fixé comme objectif d'atteindre l'autonomie financière en donnant à la direction toute latitude dans ses opérations commerciales pour gérer des recettes par la gestion des tarifs et des produits et pour gérer les dépenses de la Société comme le faisait toute entreprise compétitive, principalement sans intervention du gouvernement.

3.166 Les sociétés d'Etat étaient des entités juridiques distinctes appartenant entièrement à l'Etat, dotées de conseils d'administration qui en surveillaient la gestion, et devant lesquels la direction était responsable des résultats de l'entreprise. Le conseil d'administration, par l'intermédiaire du Président, était comptable au ministre responsable et ce dernier servait de lien entre la société et à la fois le Cabinet et le Parlement. Il était du devoir du conseil d'administration de surveiller la gestion de la société d'Etat dont il était chargé en vue de défendre au mieux les intérêts de la société et les intérêts à long terme des actionnaires. Cette notion était similaire à celle qui prévalait dans les sociétés du secteur privé. Les conseils d'administration des sociétés d'Etat étaient censés exercer un pouvoir d'appréciation dans les domaines généraux suivants: établissement d'une orientation stratégique pour la société; sauvegarde des ressources de la société; surveillance des résultats de la société; et comptes à rendre à l'Etat. Chaque société d'Etat était comptable au Parlement de la conduite de ses affaires par l'intermédiaire d'un ministre qui représentait l'Etat. C'était par l'intermédiaire du ministre que la société d'Etat faisait rapport sur ses projets et ses résultats au gouvernement et au Parlement.

3.167 Les barèmes commerciaux des tarifs canadiens et des tarifs internationaux avaient été fixés par la Société canadienne des postes en dehors de la réglementation depuis mars 1994 et mars 1992, respectivement. Les publications non subventionnées auparavant soumises aux tarifs énoncés dans la *Réglementation sur les journaux et les périodiques* étaient maintenant soumises aux tarifs commerciaux de la poste-publications canadienne et de la poste-publications internationales, qui étaient établis et approuvés par la direction générale de la Société canadienne des postes. Ces tarifs n'étaient pas établis par des règlements du gouvernement canadien.

3.168 La Société canadienne des postes était une société dotée d'une personnalité juridique distincte. Elle pouvait passer des contrats sans que l'Etat intervienne. Elle passait contrat avec l'Etat pour la fourniture de services postaux et autres. Elle était tenue de payer l'impôt sur le revenu des sociétés à l'Etat sur la base des bénéfices qu'elle réalisait.<sup>99</sup> Contrairement à ce qu'affirmaient les Etats-Unis, les employés de la Société n'étaient pas des employés de l'Etat. En fait, l'article 12 de sa loi constitutive autorisait la Société canadienne des postes à engager des employés, à fixer les modalités et conditions de leur emploi et à leur verser une rémunération. Le régime statutaire<sup>100</sup> applicable aux employés de l'Etat ne s'appliquait pas aux employés de la Société canadienne des postes, dont les conditions d'emploi et relations de travail étaient régies par les mêmes dispositions du Code canadien du travail que celles qui s'appliquaient au secteur privé fédéral.<sup>101</sup> De plus, si les employés de la Société canadienne des postes avaient eu le statut d'employés de l'Etat, il n'aurait pas été nécessaire d'inclure dans la loi au moment de la création de la Société une disposition spéciale destinée à préserver les droits des employés en matière de pension. Les particularités susmentionnées n'étaient assurément pas celles d'une société sur laquelle le gouvernement canadien maintenait un "contrôle administratif de type interventionniste" comme les Etats-Unis voudraient que le Groupe spécial le croit.

---

<sup>99</sup>Règlement de l'impôt sur le revenu, amendement, DORS/94-405.

<sup>100</sup>Le Canada a déclaré que les employés de l'Etat étaient nommés par la Commission de la fonction publique dans le cadre des seules dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Les conditions d'emploi et les relations de travail étaient régies par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

<sup>101</sup>Le Canada a fait observer que le secteur privé fédéral englobait des branches d'activité telles que les banques, les transports routiers interprovinciaux, la radio, la télévision, les chemins de fer, les ports et l'industrie aéronautique.

3.169 Le degré de contrôle que l'Etat exerçait sur les opérations commerciales de la Société canadienne des postes était dicté par les intérêts de l'actionnaire qu'il était. L'Etat exigeait une administration financière saine des activités de la Société et une bonne rentabilité des capitaux qu'il avait investis sous forme de prise de participation. Pour atteindre cet objectif, la Société devait offrir des services satisfaisants aux clients à un prix compétitif qui maximiserait les bénéfices. Dans un environnement concurrentiel, la politique tarifaire de la Société canadienne des postes devait tenir compte des principes économiques fondamentaux de l'offre et de la demande. Elle devait donc prendre en considération les effets que ses tarifs postaux commerciaux auraient sur la concurrence réelle ou potentielle.

3.170 La Société canadienne des postes n'avait pas le monopole de l'acheminement des publications (journaux et périodiques) au Canada. Elle avait toutefois, par le biais de sa loi constitutive, un privilège exclusif limité pour ce qui était du relevage, de la transmission et de la livraison des "lettres" au Canada, y compris les envois publicitaires adressés, mais elle ne bénéficiait en vertu de la loi d'aucune protection pour le reste de ses activités et devait affronter la concurrence réelle ou potentielle, selon le cas.

3.171 Près de 50 pour cent des publications étrangères postées au Canada bénéficiaient de tarifs spéciaux négociés par les grands éditeurs étrangers dans le cadre d'accords à long terme passés avec la Société canadienne des postes. Ces tarifs étaient nettement inférieurs au tarif commercial de la poste-publications internationale et relativement proches du tarif commercial de la poste-publications canadienne.<sup>102</sup> Si la Société était disposée à conclure de tels accords tarifaires spéciaux, c'était en fait parce que les éditeurs étrangers avaient suffisamment de ressources et de pouvoirs d'achat pour pouvoir menacer de manière crédible de confier l'acheminement au Canada en totalité ou en partie à des distributeurs privés réels ou potentiels. Les petits éditeurs étrangers n'avaient pas un volume suffisant ni une densité suffisante d'envois pour que se justifie l'effort d'accéder à la distribution privée (souvent organisée ville par ville) au Canada. Les éditeurs commerciaux canadiens avaient menacé de façon crédible de s'adresser aux réseaux de distribution privés dans le passé.<sup>103</sup> Cela avait incité la Société à établir des tarifs commerciaux pour les envois de publications qui étaient financièrement attractifs par comparaison à ceux des distributeurs privés réels ou potentiels.

3.172 La Société canadienne des postes était actuellement aux prises avec la concurrence pour ce qui était de la livraison des publications adressées.<sup>104</sup> La principale forme de concurrence existant pour la distribution des exemplaires d'abonnés adressés de quotidiens et d'hebdomadaires (ceux qui

publications visaient la distribution de périodiques adressés non admis à bénéficier des tarifs subventionnés. Elle était limitée en raison également de l'offre faite avec succès par la Société canadienne des postes au Ministère du patrimoine pour la livraison des publications admises à bénéficier des tarifs subventionnés. Les concurrents de la Société canadienne des postes ne pouvaient pas conclure le même arrangement avec le Ministère du patrimoine parce que tous les fonds disponibles dans le cadre du programme avaient été engagés dans l'arrangement signé avec la Société.

3.173 Le Ministère du patrimoine avait conclu un contrat à forfait avec la Société canadienne des postes, compte tenu du fait qu'elle obtiendrait un contrat d'exclusivité pour la distribution au tarif subventionné des publications des éditeurs admissibles, engageant ainsi tous les fonds disponibles pour soutenir la distribution de ces publications. De toute évidence, cela empêchait tout autre fournisseur de services de distribution de signer un accord similaire avec le Ministère du patrimoine pendant la durée de l'accord actuel, soit trois ans. Toutefois, la Société canadienne des postes avait obtenu cet accord d'exclusivité sur trois ans alors qu'il existait une réelle possibilité de mettre en oeuvre un programme de

les éditeurs n'avaient guère d'autres solutions que de recourir aux services de la Société canadienne des postes pour le transport des magazines et leur livraison aux abonnés canadiens. D'ailleurs, la Société se vantait elle-même d'être "le seul service national de distribution desservant l'ensemble des adresses au Canada. Aucun autre organisme ne le fait et nous distançons tous nos concurrents".<sup>105</sup> Le Canada reconnaissait que la Société ne rencontrait qu'une concurrence limitée pour la livraison des magazines adressés. Les magazines souhaitant atteindre des destinations autres que des adresses commerciales dans les grandes villes n'avaient effectivement pas d'autre solution que de recourir aux services de livraison de la Société canadienne des postes.

3.176 En raison du statut de la Société canadienne des postes en tant qu'institution du gouvernement canadien qui livrait et transportait des magazines et d'autres envois, ses décisions - y compris les tarifs qu'elle appliquait - en ce qui concernait ces activités étaient nécessairement des règlements ou des prescriptions affectant la vente, la distribution ou le transport des magazines sur le marché intérieur au sens de l'article III:4. Si le gouvernement canadien ordonnait aux services canadiens privés de distribution de pratiquer des tarifs plus élevés pour acheminer les produits importés que pour acheminer les produits nationaux, ce serait une violation patente de l'article III:4. Si le gouvernement canadien obtenait ce même résultat à travers une discrimination tarifaire dans ses propres services de livraison, l'article III:4 devait s'appliquer avec autant de force. Quant aux arguments du Canada concernant le Rapport Radwanski, les Etats-Unis ont répondu que, même si ce rapport ne portait pas sur les envois de publications, il concernait avant tout les services d'envois publicitaires et de messagerie, lesquels étaient tous deux des services commerciaux. Ainsi, les déclarations faites par le Ministre Mme Marleau au sujet de ces services en tant que services commerciaux étaient également applicables aux envois de publications.

#### *Question de la similarité des produits*

3.177 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que les magazines importés étaient des magazines nationaux "similaires" aux fins de l'article III:4. Les tarifs de la Société canadienne des postes faisaient une distinction entre les magazines selon qu'ils étaient importés ou produits au Canada. En particulier, le Canada avait établi deux barèmes pour les magazines qui étaient imprimés et publiés au Canada (tarifs "commerciaux" et "subventionnés") et un troisième pour les magazines importés (tarif "international"). Les magazines admis à bénéficier des tarifs "subventionnés" étaient non seulement imprimés et publiés au Canada, mais devaient remplir d'autres conditions, à savoir: a) le périodique devait être composé typographiquement et révisé au Canada; b) le droit exclusif de produire et de publier le périodique devait être détenu par un citoyen canadien, ou par une société contrôlée par des citoyens canadiens; et c) le numéro ne pouvait pas être publié aux termes d'un permis obtenu d'un éditeur étranger, ni présenter un contenu rédactionnel identique en substance à celui d'un numéro imprimé hors du Canada qui n'était pas révisé en premier lieu au Canada.<sup>106</sup>

3.178 Toutefois, toutes ces catégories de magazines étaient des "produits similaires" aux fins de l'article III:4 et la distinction que le Canada avait établie entre elles était uniquement, et même ouvertement, destinée à favoriser la production nationale. Les magazines nationaux et importés avaient les mêmes caractéristiques physiques et les mêmes utilisations commerciales. Ni le lieu de production, ni la propriété du droit de publication, ni encore le point de savoir si le contenu rédactionnel était apparu dans un numéro imprimé hors du Canada ne faisaient des magazines importés des produits non similaires aux magazines produits au Canada du point de vue des caractéristiques physiques ou des utilisations finales. Les tarifs établis par la Société canadienne des postes pour les magazines importés et les magazines produits dans le pays faisaient une distinction inadmissible basée sur l'origine du magazine, distinction qui, à première vue, était appliquée "de manière à protéger la production

---

<sup>105</sup>Société canadienne des postes, Poste-publications - Guide de produit, page B-1 (souligné dans l'original).

<sup>106</sup>Règlement concernant les journaux et les périodiques, article 3.2 (définition d'un "périodique canadien"), DORS/91-179, 28 février 1991.

nationale".

### *Traitement des magazines importés et nationaux*

3.179 Les **Etats-Unis** ont déclaré que les tarifs établis par la Société canadienne des postes étaient discriminatoires à l'égard des magazines importés. La Société percevait pour les magazines produits dans le pays des tarifs qui étaient inférieurs de 10 ou 80 pour cent en moyenne à ceux qui s'appliquaient aux magazines importés. Ces tarifs accordaient manifestement un traitement moins favorable aux magazines importés qu'à leurs homologues de production nationale. De plus, la Société canadienne des postes octroyait fréquemment des rabais (tels que les options "palettisation" et "expéditions directes") pour les magazines nationaux mais non pour les magazines importés, ce qui accentuait encore le degré de discrimination. Les tarifs postaux plus élevés pour les magazines importés étaient calculés de manière à les placer dans une position concurrentielle désavantageuse par rapport aux magazines de production nationale concurrents en créant une disparité entre les coûts de distribution et de transport pour les uns et les autres. La deuxième phrase de l'article III:4 confirmait que le fait d'opérer une discrimination en ce qui concernait le transport en fonction de la "nationalité du produit" n'était pas compatible avec l'article III:4. Le Canada n'avait pas caché que le but explicite de ses tarifs postaux différents était de protéger l'industrie canadienne de la publication contre la concurrence des importations. Les tarifs postaux discriminatoires que le Canada pratiquait pour les magazines représentaient précisément le type de mesure réglementaire protectionniste que l'article III:4 du GATT condamnait.

3.180 Affirmer que la Société canadienne des postes passait des accords tarifaires spéciaux avec certains grands magazines étrangers n'était pas une réponse. Les tarifs commerciaux ordinaires que pratiquait la Société étaient plus élevés pour les magazines importés que pour les magazines nationaux. Les petits éditeurs étrangers, qui ne pouvaient pas conclure des accords spéciaux, étaient soumis aux tarifs discriminatoires ordinaires. De plus, lorsque la Société et les gros éditeurs (étrangers et nationaux) négociaient des tarifs spéciaux, ils prenaient probablement comme point de départ les tarifs commerciaux discriminatoires ordinaires. Ainsi, les tarifs négociés qui en résultaient étaient selon toute probabilité également discriminatoires. En fait, le Canada déclarait que les tarifs négociés offerts aux gros éditeurs étrangers n'étaient que "relativement" proches des tarifs commerciaux *ordinaires* offerts aux éditeurs canadiens.

3.181 Le **Canada** a fait valoir que les facteurs économiques applicables aux périodiques étrangers et nationaux n'étaient pas les mêmes et que c'était pour cette raison que leurs tarifs respectifs étaient différents. Ces tarifs étaient le reflet de situations concurrentielles, non le résultat de pratiques discriminatoires comme l'avaient affirmé les Etats-Unis. La Société canadienne des postes n'avait pas pour politique d'accorder un avantage concurrentiel à une partie de sa clientèle par rapport à une autre, et elle n'aurait aucun intérêt à suivre une telle pratique. Compte tenu des facteurs concurrentiels appropriés, il se pourrait fort bien que certains périodiques étrangers bénéficient de tarifs plus avantageux que les magazines canadiens non subventionnés. C'était exactement le type de scénario que l'article III du GATT de 1994 visait à sauvegarder. Si les magazines étrangers se trouvaient dans une position concurrentielle plus avantageuse, ils devaient pouvoir en tirer parti. Si ce n'était pas le cas, l'article III ne devait pas servir à leur accorder des avantages que les forces du marché ne leur donnaient pas. Dans l'environnement commercial et concurrentiel où elle opérait, la Société canadienne des postes n'avait pas obligation en vertu de l'article III:4 de subventionner les publications américaines en fixant un tarif postal plus avantageux que ne l'exigeaient les conditions spécifiques du marché.

#### **ii) Article III:8 b)**

3.182 Les **Etats-Unis** ont fait valoir que les tarifs postaux discriminatoires de la Société canadienne des postes ne constituaient pas une attribution de subventions aux seuls producteurs nationaux au sens



3.185 La décision du Groupe spécial *Etats-Unis - Boissons à base de malt* n'étayait pas la position

Etats-Unis, pratiquement toutes les subventions qui confèreraient un avantage à une tierce partie, si minime fut-il, contreviendraient à l'article III:8 b). Ce n'était certes pas la façon dont il avait été prévu d'appliquer cette exemption. Dans pratiquement tous les cas, les subventions avaient une incidence économique sur de tierces parties. La définition que les Etats-Unis entendaient donner au mot "seuls" aurait pour effet, dans la pratique, d'annuler l'exemption prévue à l'article III:8 b).

3.189 Les **Etats-Unis** ont convenu que les paiements seraient protégés par l'article III:8 b) s'ils étaient versés directement (aux seuls) producteurs nationaux de magazines. Toutefois, dans le cadre du barème de tarifs postaux applicable aux périodiques, les producteurs de magazines canadiens ne recevaient *aucune* subvention des pouvoirs publics. Les seules "subventions" qui étaient attribuées étaient accordées par un organisme public (le Ministère du patrimoine canadien) à un autre organisme public (la Société canadienne des postes).<sup>112</sup> Par conséquent, le régime postal du Canada ne répondait tout simplement pas au critère de l'article III:8 b) voulant que la "subvention soit attribuée aux seuls producteurs nationaux" (non souligné dans le texte original).

3.190 S'agissant de l'argument du Canada voulant que le régime de tarifs subventionnés remplisse les conditions posées par l'article III:8 b) parce qu'il comportait des "paiements" (à la Société canadienne des postes) et que les tarifs postaux réduits accordés aux magazines canadiens avaient, pour les producteurs nationaux, la même "incidence économique" que des subventions qui leur auraient été versées directement, les Etats-Unis ont déclaré que le seul fait qu'il existe des "paiements" (versés en l'occurrence par un organisme public à un autre organisme public) n'était pas suffisant. Les subventions devaient être versées aux producteurs nationaux. En vertu du barème des tarifs postaux canadiens, les *périodiques* canadiens bénéficiaient de tarifs postaux moins élevés que les magazines importés; les *producteurs* de périodiques nationaux ne recevaient aucune subvention. Par contre, les publications qualifiées de "subventionnées" bénéficiaient de tarifs postaux moins élevés. Comme les magazines importés ne pouvaient pas bénéficier de ces tarifs, ils se trouvaient dans une situation commerciale désavantageuse pour ce qui était de leur acheminement et de leur livraison au Canada. C'était précisément le genre de discrimination que l'article III:4 avait pour but d'interdire. Les tarifs postaux discriminatoires de la Société canadienne des postes conféraient assurément un avantage économique aux *produits* nationaux, mais ce genre d'avantage ne ressortissait pas à l'article III:8 b). Cet article ne portait que sur "l'attribution aux seuls producteurs nationaux de subventions" (non souligné dans le texte original).

3.191 Les groupes spéciaux constitués dans le cadre du GATT avaient toujours appliqué à la lettre l'article III:8 b). Ils avaient toujours rejeté les exhortations à faire abstraction du véritable libellé de cet article au profit de la "perspective économique" défendue par le Canada. Ils avaient inmanquablement refusé que la protection conférée par l'article III:8 b) s'applique à des mesures qui n'avaient pas pour effet de subventionner directement les producteurs nationaux, même lorsque les mesures auraient pu avoir pour effet de conférer indirectement des avantages économiques aux producteurs nationaux en favorisant l'achat ou l'utilisation de produits nationaux. De fait, l'argument des "avantages économiques" avait été expressément rejeté par le Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - Mesures affectant l'importation, la vente et l'utilisation de tabac sur le marché intérieur* ("*Etats-Unis - Tabac*").<sup>113</sup>

3.192 L'éventail des mesures exemptées de la discipline de l'article III serait élargi de manière inquiétante si l'on acceptait le point de vue du Canada selon lequel l'article III:8 b) s'appliquait aussi à l'octroi indirect d'avantages économiques aux producteurs nationaux par le biais des avantages que les pouvoirs publics conféraient à leurs marchandises. S'il en était ainsi, pratiquement *toutes* les formes de traitement plus favorable accordées par les pouvoirs publics à des produits nationaux pourraient être

---

<sup>112</sup>Protocole d'entente.

<sup>113</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - Mesures affectant l'importation, la vente et l'utilisation de tabac sur le marché intérieur*, adopté le 4 octobre 1994, DS44/R.

assimilées à des avantages économiques semblables à l'attribution de subventions aux producteurs nationaux. Par le passé, les groupes spéciaux avaient toujours estimé que l'article III:8 b) exigeait le versement effectif de subventions aux producteurs nationaux. Dans l'affaire des *Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles*, le Groupe spécial avait été

"d'accord avec la délégation du Royaume-Uni pour penser qu'en tout état de cause les dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 8 [n'étaient] pas applicables en l'espèce puisque les facilités de crédit prévues par la loi [étaient] octroyées aux acheteurs de machines agricoles et ne [pouvaient] être considérées comme des subventions versées aux producteurs de machines agricoles".<sup>114</sup>

3.193 Dans cette affaire, on aurait pu faire valoir que des avantages économiques étaient aussi accordés directement ou indirectement aux producteurs nationaux de machines agricoles bien que la subvention fût accordée aux acheteurs de machines, puisque la disponibilité de crédits bon marché ne pouvant être utilisés que pour l'achat de produits nationaux stimulait la vente de ces produits. Cependant, le Groupe spécial avait interprété à juste titre l'expression "aux seuls producteurs nationaux" suivant son acception courante et constaté que les facilités de crédit offertes par l'Italie ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier de l'exemption prévue à l'article III:8 b).

3.194 Le rapport du Groupe spécial *Etats-Unis - Boissons à base de malt*, que le Canada avait cité dans sa communication, ne traitait pas de la question des subventions à des tierces parties. Le Groupe spécial avait rejeté l'argument des Etats-Unis voulant que les crédits d'impôt accordés aux petits producteurs nationaux de bière et de vin constituaient une subvention intérieure autorisée aux termes de l'article III:8 b) en statuant que:

"L'article III:8 b) ... précis(ait) que les règles en rapport avec les *produits* des paragraphes 1 à 7 de l'article III n'interdi(saient) pas l'attribution aux seuls *producteurs* nationaux de subventions" (souligné dans le texte original). L'expression "attribution ... de subventions" ne visait que les subventions directes faisant intervenir un paiement ..."<sup>115</sup>

Le Groupe spécial s'en était donc tenu à la pratique suivie par les groupes spéciaux précédents qui avaient interprété cette disposition de façon restrictive et littérale. En l'occurrence, le seul "paiement" qui était effectué intervenait entre le Ministère du patrimoine canadien et la Société canadienne des postes; il n'était pas versé aux producteurs de magazines. En réalité, ce "paiement" s'apparentait davantage à un virement interne de fonds publics qu'à un véritable "paiement" économique à une entité non apparentée.

3.195 Dans l'affaire *Etats-Unis - Tabac*<sup>116</sup>, le Groupe spécial avait constaté que les paiements de soutien des prix versés aux tabaculteurs américains et provenant du produit du NNCA (prélèvement pour autofinancement (coût net nul)) ressortissaient à l'article III:8 b). Le Groupe spécial avait rejeté une interprétation de l'article III:8 b) qui reposait sur l'incidence économique de la mesure:

"Le Groupe spécial n'ignorait pas qu'une remise de taxe sur un produit et l'attribution d'une subvention à la production provenant du produit de cette taxe pourraient avoir les *mêmes effets économiques*. Néanmoins, il a noté que la distinction faite à l'article III:8 b) était *formelle et qu'elle n'avait pas de rapport avec l'incidence économique d'une mesure*.

---

<sup>114</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles*, *op cit.*, par. 14.

<sup>115</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt*, *op. cit.*

<sup>116</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - Mesures affectant l'importation, la vente et l'utilisation de tabac sur le marché intérieur*, *op. cit.*

Par conséquent, compte tenu des dispositions explicites de l'article III:8 b), qui reconnaissait que les règles concernant les produits qui étaient énoncées à l'article III "n'interdiront pas l'attribution aux seuls producteurs nationaux de subventions", le Groupe spécial n'a pas estimé, contrairement à ce que soutenaient les plaignants, que l'attribution aux producteurs de tabac d'une subvention provenant du produit du NNCA équivalait à une forme de remise de taxe incompatible avec l'article III:2."<sup>117</sup>

3.196 Enfin, le Groupe spécial *CEE - Oléagineux*<sup>118</sup> avait examiné la législation communautaire qui accordait des primes à des intermédiaires plutôt qu'aux producteurs nationaux proprement dits, partant du principe que les primes inciteraient les intermédiaires à accorder un traitement préférentiel aux producteurs nationaux, ce qui s'apparentait aux paiements versés par le Ministère du patrimoine canadien à la Société canadienne des postes. La législation communautaire accordait des primes aux transformateurs d'oléagineux qui fournissaient des documents attestant qu'ils avaient transformé des oléagineux d'origine communautaire. Cette décision était libellée ainsi:

"Le Groupe spécial a noté que l'article III:8 b) s'applique uniquement aux primes versées aux seuls producteurs nationaux et a estimé que *l'on pouvait raisonnablement présumer qu'une prime qui n'est pas directement versée aux producteurs n'est pas versée à eux "seuls"*. Il a également noté que si les avantages économiques résultant des primes accordées par la Communauté peuvent, en partie au moins, être conservés par les transformateurs d'oléagineux d'origine communautaire, ces primes entraînent un avantage subordonné à l'achat d'oléagineux d'origine communautaire, ce qui est incompatible avec les dispositions de l'article III:4. Dans ces conditions, l'article III:8 b) ne serait pas applicable, car, en l'occurrence, *les primes ne seraient pas versées aux seuls producteurs communautaires nationaux, mais aux transformateurs également*."<sup>119</sup>

3.197 Le Canada interprétait la décision du Groupe spécial *CEE - Oléagineux* comme si l'expression "aux seuls producteurs nationaux", telle qu'elle était utilisée à l'article III:8 b), n'était destinée qu'à établir une distinction entre producteurs "nationaux" et producteurs "étrangers". Il ressortait clairement du passage en italique que la distinction était plutôt établie entre "les primes ... directement versées aux producteurs" et "les primes ... versées ... aux transformateurs" (qui pouvaient par la suite profiter indirectement aux producteurs). Là encore, dans cette affaire, les seuls "paiements" effectués étaient versés à une entité autre que les producteurs nationaux (et ce "paiement" prenait la forme d'un virement interne de fonds publics).

3.198 Le **Canada** a estimé qu'il était paradoxal, voire contradictoire pour les États-Unis de s'en prendre aux tarifs commerciaux internationaux de la Société canadienne des postes en prétendant que la Société canadienne des postes et le gouvernement étaient une seule et même entité et de s'élever contre les tarifs subventionnés au motif que la même société obtenait, en tant que tierce partie, une partie des avantages que la subvention postale avait pour effet d'accorder aux éditeurs de périodiques canadiens. L'argument voulant que la Société canadienne des postes obtienne un avantage présumait qu'elle était une entité entièrement distincte du gouvernement: peu importerait, si elle était un organisme public, qu'elle bénéficie ou non des subventions d'une manière ou d'une autre, car il ne s'agirait pas en l'occurrence d'une subvention publique, mais d'un simple virement de fonds. Les États-Unis ne pouvaient soutenir que les tarifs commerciaux et les tarifs subventionnés étaient discriminatoires au motif que la Société canadienne des postes faisait partie du gouvernement dans un

---

<sup>117</sup>*Ibid.*, par. 109 (non souligné dans le texte original).

<sup>118</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Communauté économique européenne - Primes et subventions versées aux transformateurs et aux producteurs d'oléagineux et de protéines apparentées destinées à l'alimentation des animaux*, *op. cit.*, par. 137.

<sup>119</sup>*Ibid.*, par. 137 (non souligné dans le texte original).

cas tout en soutenant qu'elle n'en faisait pas partie dans l'autre cas. Il y avait manifestement une contradiction.

3.199 Les Etats-Unis avaient concédé que la protection conférée par l'article III:8 b) s'étendrait aux subventions versées directement aux seuls producteurs nationaux de périodiques. En même temps, ils adoptaient une approche très formaliste qui se fondait sur une interprétation très stricte de l'article III:8 b). Toutefois, l'approche formaliste que les Etats-Unis demandaient au Groupe spécial d'entériner n'était étayée ni par le libellé de l'article III:8 b), ni par la pratique du GATT. La méthode de subventionnement n'était pas en soi probante pour déterminer si l'article III:8 b) était oui ou non d'application. L'élément essentiel était que la subvention ait été versée par les pouvoirs publics au bénéfice des producteurs nationaux.

3.200 Les rapports de groupes spéciaux cités par les Etats-Unis n'étaient pas la conclusion voulant que la subvention doive toujours être versée directement aux seuls producteurs nationaux. Par exemple, on ne pouvait pas soutenir sérieusement que le Groupe spécial chargé de l'affaire *Mesures discriminatoires appliquées par l'Italie à l'importation de machines agricoles* avait déterminé que la subvention devait être versée aux producteurs nationaux au moyen de paiements effectifs. Le Groupe spécial avait constaté que l'article III:8 b) n'était pas d'application en l'occurrence parce que les facilités de crédit prévues dans la loi étaient accordées aux acheteurs de machines agricoles et qu'elles ne pouvaient pas être considérées comme des subventions versées aux producteurs de machines agricoles. S'agissant de la loi italienne, l'aide publique accordée sous forme de facilités de

III:8'i857rdicpaieme'Tw290Ñ.508 tax340 nt411.75 Or 0 TD -0.1408uc 0.3894 Tw (Les rapports de groupes sp8n e

autofinancement net effectué sur le tabac importé était supérieur à celui effectué sur le tabac national, puisque celui-ci bénéficiait de fait d'une remise de taxe grâce à l'administration du programme de soutien des prix du tabac. Le Groupe spécial n'avait pas estimé que l'attribution d'une subvention aux tabaculteurs provenant du produit du prélèvement pour autofinancement équivalait à une forme de remise de taxe incompatible avec l'article III:2. Le Groupe spécial avait fait remarquer qu'il existait une distinction formelle entre une remise de taxe, d'une part, et l'attribution d'une subvention, d'autre part, même si les deux mesures pouvaient avoir le même effet économique. Dans le cas d'une remise de taxe, l'incidence économique était sans rapport avec l'application de l'article III:8 b). La distinction formelle entre mesures fiscales et subventions était essentielle à l'application de l'article III:2. Partant du rapport de ce groupe spécial, on ne pouvait conclure, comme les Etats-Unis l'avaient fait, que, s'agissant d'une subvention à la production, l'examen de l'incidence économique de la mesure était sans objet lorsqu'il s'agissait de déterminer si la mesure était conforme aux dispositions de l'article III:8 b).

3.204 Enfin, les Etats-Unis avaient laissé entendre que l'article III:8 b) n'était pas applicable au vu du rapport du Groupe spécial *CEE - Oléagineux*, dans lequel on donnait une interprétation inhabituelle au mot "seuls". Contrairement à ce qu'avaient affirmé les Etats-Unis, le Canada n'avait pas mal interprété ce rapport; il préconisait simplement une interprétation plus courante du mot "seuls". L'idée maîtresse de l'article III était d'interdire la discrimination entre les produits importés et les produits nationaux. Dans ce contexte, l'attribution d'une subvention par les pouvoirs publics aux "seuls" producteurs nationaux ne pouvait être interprétée que comme l'attribution d'une subvention uniquement aux producteurs de produits nationaux, en ce sens qu'elle leur était versée à eux seuls et non pas aux producteurs étrangers.

3.205 En l'occurrence, les primes versées aux transformateurs les incitaient à acheter des oléagineux d'origine communautaire plutôt que des oléagineux importés. L'incitation venait du fait que les primes versées aux transformateurs pouvaient être supérieures à l'écart entre le prix que les transformateurs payaient effectivement aux producteurs de la Communauté et le prix qu'ils auraient dû payer pour importer des oléagineux. Cette compensation excessive les incitait à acheter des produits d'origine communautaire plutôt que d'importer. C'était pour cette raison que l'article III:8 b) n'était pas applicable, car en l'occurrence les primes n'étaient pas versées aux seuls producteurs communautaires mais aussi aux transformateurs.

3.206 Le Groupe spécial avait démontré que les primes pouvaient constituer des avantages accordés aux transformateurs de la Communauté si ceux-ci achetaient des produits communautaires. Il n'existait aucun parallèle entre la subvention postale et les déficiences du système communautaire. Les Etats-Unis n'avaient pas réussi à établir l'existence d'un tel parallèle. En outre, l'assertion des Etats-Unis voulant que le Groupe spécial ait élaboré un principe général d'interprétation selon lequel l'article III:8 b) ne s'appliquait pas lorsqu'il y avait un intermédiaire entre les pouvoirs publics et le bénéficiaire était sans fondement. Le Groupe spécial n'aurait pas pris la peine d'effectuer une analyse complexe des différents prix comme celle qu'il avait effectuée (dans les paragraphes 136 à 141) si ce n'avait été que pour énoncer un principe général. Les Etats-Unis n'avaient pas présenté d'analyse comparable à celle qui avait été effectuée par le Groupe spécial.

3.207 En outre, on ne pouvait établir aucun parallèle avec la subvention postale puisque la Société canadienne des postes ne recevait aucune "prime" pour la manutention et la distribution des périodiques qui étaient publiés par des éditeurs canadiens plutôt que par des éditeurs étrangers. La société recevait un montant qui était stipulé dans un protocole d'entente ou contrat, en contrepartie de l'octroi de tarifs postaux réduits. Ce montant était calculé en fonction d'estimations des volumes probables de



3.211 Les **Etats-Unis** ont conclu en disant qu'au fil des ans les groupes spéciaux constitués dans le cadre du GATT avaient pris grand soin d'appliquer les termes exacts de l'article III:8 b) et avaient évité d'élargir la portée de cet article de manière à inclure des mesures autres que l'attribution directe de subventions conférant des avantages économiques aux producteurs nationaux. Cette prudence était

4.4 S'agissant du paragraphe 5.25 du rapport final, les Etats-Unis ont proposé au Groupe spécial d'ajouter le texte qui suit: "1) on pourrait encore donner toute une série d'exemples hypothétiques qui démontreraient que les périodiques à tirage dédoublé ne sont pas différents des autres, et 2) cela est



d'origine.

2.

Selon le Groupe spécial, tous les faits ci-dessus devaient être établis pour justifier l'application de l'article XX d). Nous procéderons de la même manière en l'espèce.<sup>123</sup>

5.8 Premièrement, s'agissant de la question de savoir si la prohibition à l'importation imposée au titre du Code tarifaire 9958 assure le respect d'une loi ou d'un règlement qui ne sont pas eux-mêmes incompatibles avec le GATT de 1994, le Canada fait valoir que le Code tarifaire 9958 est une mesure destinée à garantir la réalisation des objectifs de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui permet de déduire les frais de la publicité destinée au marché canadien à condition que les annonces paraissent dans des éditions canadiennes de périodiques canadiens. Comme les Etats-Unis ne contestent pas, en l'espèce, la compatibilité avec le GATT de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu, le Groupe spécial n'est donc pas saisi de la question de la compatibilité avec le GATT. Cependant, les Etats-Unis soutiennent que le Code tarifaire 9958 n'est pas une mesure visant à "assurer le respect" de la Loi de l'impôt sur le revenu.

5.9 La question d'interprétation qui se pose ici est de savoir ce qu'on entend à l'article XX d) du GATT de 1994 par l'expression "assurer le respect des lois et règlements". A cet égard, le Groupe spécial chargé de l'affaire *Communauté économique européenne - Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants* a constaté que cette expression signifiait "faire respecter les obligations découlant des lois et règlements" et non "assurer la réalisation des objectifs des lois et règlements".<sup>124</sup> Le Canada estime qu'il ne faut pas s'en tenir strictement à ce précédent lorsqu'il s'agit d'incitations économiques ou fiscales de manière générale, et notamment en l'espèce, parce que le Code tarifaire 9958 et la disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu ont toujours été considérés comme un tout indivisible. Nous ne sommes pas convaincus par cet argument. L'opinion du Canada conduira inévitablement à une situation où, "[d]ès lors que l'on ne peut réaliser l'objectif d'une loi compatible avec l'Accord général en faisant respecter les obligations découlant de cette loi, l'imposition d'autres obligations incompatibles avec l'Accord général peut être justifiée au regard de l'article XX d) au motif que l'on assure ainsi le respect des objectifs de cette loi", comme l'avait fait remarquer le Groupe spécial mentionné précédemment.<sup>125</sup> Nous n'arrivons pas à voir la différence qui permettrait d'éviter cette difficulté lorsqu'il s'agit de mesures économiques ou fiscales. Il convient de souligner, toutefois, que nous n'examinons pas les objectifs politiques de la mesure canadienne concernant les périodiques et que nous ne portons pas de jugement sur ces objectifs; nous sommes néanmoins appelés à examiner les *instruments* choisis par le gouvernement canadien pour les réaliser.

5.10 Le Code tarifaire 9958 ne peut être considéré comme une mesure d'application de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Certes, si un gouvernement prohibe l'importation de périodiques étrangers comportant des annonces destinées à son marché intérieur, comme le Canada le fait en l'occurrence, la possibilité que ne soit pas respectée une disposition fiscale accordant des déductions fiscales pour les dépenses liées aux annonces publiées dans des périodiques nationaux sera grandement réduite. Il serait presque impossible pour une entreprise de placer une annonce dans un périodique étranger parce qu'il n'y aurait pratiquement aucun périodique étranger dans lequel elle pourrait faire paraître une annonce. L'entreprise ne disposerait donc d'aucun moyen légal de demander une déduction fiscale. Toutefois, il s'agit là d'un effet secondaire d'une mesure distincte, différente (bien que l'objectif politique poursuivi puisse être le même) de la disposition fiscale qui vise à

---

*ancienne formules*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/R, par. 6.31 (souligné dans le texte original). Cette partie du rapport du Groupe spécial n'a pas été modifiée par l'Organe d'appel.

<sup>123</sup>Nous relevons que, dans un rapport récent, l'Organe d'appel a fait remarquer ce qui suit: "Les rapports de groupes spéciaux adoptés ... suscitent chez les Membres de l'OMC des attentes légitimes et devraient donc être pris en compte lorsqu'ils ont un rapport avec un autre différend.". Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R et WT/DS11/AB/R, page 16.

<sup>124</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Communauté économique européenne - Règlement relatif aux*

inciter les annonceurs à placer leurs annonces dans des périodiques canadiens plutôt que dans des périodiques étrangers.<sup>126</sup> Nous constatons donc que le Code tarifaire 9958 n'"assure pas le respect" de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

5.11 Au vu de la constatation précédente établissant que le Code tarifaire 9958 n'assure pas le respect de l'article 19 de la Loi de l'impôt sur le revenu, nous n'avons pas à nous demander si la prohibition à l'importation imposée au titre du Code est "nécessaire" pour assurer le respect de la disposition fiscale ni si la mesure remplit les conditions énoncées dans le paragraphe introductif de l'article XX. Le Canada ne remplit pas au moins l'une des conditions mentionnées au paragraphe 5.7. Nous en concluons donc que le Code tarifaire 9958 est incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 et qu'il ne peut se justifier aux termes de l'article XX d).

### C. Loi sur la taxe d'accise

5.12 Nous examinons maintenant la question de savoir si la taxe d'accise de 80 pour cent prélevée sur la valeur des annonces publiées dans des périodiques à tirage dédoublé en vertu de la partie V.1 de la Loi sur la taxe d'accise est compatible avec les obligations du Canada aux termes de l'article III du GATT de 1994. Les Etats-Unis soutiennent que la partie V.1 de la Loi sur la taxe d'accise est incompatible avec l'article III:2 du GATT de 1994 ou, subsidiairement, qu'elle est incompatible avec l'article

5.12 III:2 du GATT

Nous excettetnant la qestateme julieu Tw ( XX. Lets-Unisutienne0 Tw (l'artic90j 329.25 0 64D -0.

au champ d'application des engagements qu'il a pris dans le cadre de l'AGCS en décidant de ne pas inscrire les services de publicité sur sa liste<sup>129</sup>, cela empêche-t-il le Groupe spécial d'examiner la violation alléguée des obligations que le Canada a contractées et des engagements qu'il a pris aux termes du GATT de 1994?

5.16 Pour répondre à cette question, il nous faut examiner l'économie de l'Accord sur l'OMC et de ses annexes. L'article II:2 de l'Accord sur l'OMC, qui se lit comme suit, est la disposition applicable en l'occurrence:

"Les accords et instruments juridiques connexes repris dans les Annexes 1, 2 et 3 ... font partie intégrante du présent accord et sont contraignants pour tous les Membres."<sup>130</sup>

5.17



"Une taxe satisfaisant aux prescriptions de la première phrase du paragraphe 2 ne doit être considérée comme incompatible avec les dispositions de la deuxième phrase que dans le cas où il y a concurrence entre, d'une part, le produit imposé et, d'autre part, un produit directement concurrent ou un produit qui peut lui être directement substitué et qui n'est pas frappé d'une taxe semblable."

5.21 En l'espèce, il faut répondre aux deux questions suivantes pour déterminer s'il y a violation de l'article III:2 du GATT de 1994: a) les périodiques importés à tirage dédoublé et les périodiques nationaux à tirage non dédoublé sont-ils des produits similaires? et b) les périodiques importés à tirage dédoublé sont-ils frappés d'une taxe intérieure supérieure à celle qui frappe les périodiques nationaux à tirage non dédoublé? Si les réponses à ces deux questions sont affirmatives, il y a violation des dispositions de la première phrase de l'article III:2.<sup>138</sup> Si la réponse à la première question est négative, nous devons pousser l'examen plus loin afin de déterminer s'il y a violation des dispositions de la deuxième phrase de l'article III:2.

*iii) La question des produits similaires*

5.22 Comme l'Organe d'appel l'a confirmé dans son rapport au sujet de l'affaire *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*, la définition de "produits similaires" dans la première phrase de l'article III:2 devait être interprétée de façon étroite, au cas par cas, en tenant compte d'éléments tels que les utilisations finales du produit sur un marché donné, les goûts et habitudes des consommateurs, ainsi que les propriétés, la nature et la qualité du produit.<sup>139</sup> Aux fins de l'application de ces critères en l'espèce, il convient de noter que le Groupe spécial n'a pas pour mandat d'examiner la similarité des périodiques de manière générale. La question dont nous sommes saisis, telle qu'elle a été exposée par les Etats-Unis dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial (document WT/DS31/2) et élaborée par la suite<sup>140</sup>, intéresse la comparaison entre des périodiques importés à tirage dédoublé et des périodiques nationaux à tirage non dédoublé.

5.23 A première vue, il pourrait sembler impossible de procéder à cette comparaison étant donné le fait qu'aucun périodique importé à tirage dédoublé n'est commercialisé au Canada en raison de la prohibition à l'importation qui est imposée au titre du Code tarifaire 9958. Cependant, comme l'avait fait remarquer le Groupe spécial chargé de l'affaire *Etats-Unis - Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation*, la raison d'être de l'obligation de traitement national inscrite à l'article III était de protéger le rapport compétitif que les Membres s'attendaient à voir maintenir entre leurs produits et ceux des autres Membres.<sup>141</sup> Dans la mesure où les périodiques importés à tirage dédoublé sont soumis aux dispositions pertinentes de la Loi sur la taxe d'accise (comme le Canada le reconnaît en l'espèce)<sup>142</sup>, la comparaison peut être faite sur la base d'une importation hypothétique.

---

<sup>138</sup>Pour ce qui nous occupe ici, nous n'avons pas à examiner l'applicabilité de l'article III:1 séparément car, comme l'Organe d'appel l'a fait remarquer dans un rapport récent, la première phrase de l'article III:2 constitue en les produits importés et ens

5.24 Nous constatons à cet égard que l'expression édition d'un périodique à tirage dédoublé est définie dans la Loi sur la taxe d'accise en fonction de son contenu rédactionnel (à savoir si plus de 20 pour cent de son corps rédactionnel est le même ou essentiellement le même que celui qui paraît dans des éditions qui sont principalement distribuées à l'extérieur du Canada) et de son contenu publicitaire (à savoir si elle contient une annonce qui ne paraît pas sous une forme identique dans d'autres éditions distribuées à l'extérieur du Canada). Bien que le Canada soutienne que la loi ait pour objet d'encourager les publications ayant un contenu canadien original, cette définition repose essentiellement sur des éléments extrinsèques au marché canadien - c'est-à-dire sur la question de savoir si le contenu rédactionnel est le même que celui d'une édition étrangère et si le périodique comporte des annonces différentes de celles qui paraissent dans les éditions étrangères.

5.25 Si l'on fait abstraction de ces éléments extrinsèques, les périodiques importés à tirage dédoublé et les périodiques nationaux à tirage non dédoublé peuvent être extrêmement similaires. Au cours des travaux du Groupe spécial, le Canada a fait la déclaration suivante:

*"Harrowsmith Country Life est un magazine d'appartenance canadienne. Avant l'adoption de la partie V.1 de la Loi sur la taxe d'accise, Harrowsmith Country Life avait deux éditions: une édition canadienne et une édition américaine. Ces deux éditions comportaient des annonces publicitaires différentes et leur contenu rédactionnel était en partie le même. Etant donné que plus de 20 pour cent du contenu rédactionnel de l'édition canadienne se retrouvait dans l'édition américaine, la taxe se serait appliquée à l'édition canadienne (même si le contenu rédactionnel était entièrement produit au Canada). Après l'adoption de la taxe d'accise, l'édition américaine de Harrowsmith Country Life avait cessé de paraître."*<sup>143</sup>

S'agissant de ce périodique en particulier, si tous les volumes de *Harrowsmith Country Life* avaient été imprimés aux Etats-Unis (y compris l'édition canadienne) et que l'édition canadienne avait été exportée au Canada parce qu'elle était d'une manière ou d'une autre exemptée de l'application du Code tarifaire 9958, et que l'éditeur ait décidé de publier le dernier numéro de l'édition américaine après l'instauration de la taxe d'accise, l'édition canadienne importée aurait été passible de la taxe. Si l'éditeur avait cessé par la suite de publier l'édition américaine, il n'aurait plus été assujéti à la taxe d'accise. Comparons maintenant les deux numéros de cet hypothétique magazine *Harrowsmith Country Life* (édition canadienne) avant que l'édition américaine ne cesse de paraître et après. Ces deux éditions auraient eu des utilisations finales communes ainsi que des propriétés physiques, une nature et des qualités très similaires. Il est fort probable que les deux volumes auraient été conçus pour le même lectorat, lectorat dont les goûts et les habitudes auraient été les mêmes. A tous égards, ces deux volumes sont "similaires"; pourtant, l'un est passible de la taxe d'accise, alors que l'autre ne l'est pas.

5.26 En conséquence, nous concluons que les périodiques importés à tirage dédoublé et les périodiques nationaux à tirage non dédoublé peuvent être des produits similaires au sens de l'article III:2 du GATT de 1994. Nous estimons que nous disposons de suffisamment de motifs pour répondre par l'affirmative à la question de savoir si les deux produits en cause sont des produits similaires parce que, comme il est indiqué plus haut, l'article III a pour but de protéger le rapport compétitif que les Membres s'attendent à voir maintenir entre leurs produits et ceux des autres

5.27 Après avoir constaté que les périodiques importés à tirage dédoublé et les périodiques nationaux à tirage non dédoublé sont des produits similaires, il nous faut examiner la deuxième phrase de l'article III:2. La seule question qu'il faut encore se poser est celle de savoir si les périodiques importés à tirage dédoublé sont frappés d'une taxe intérieure supérieure à celle qui frappe les périodiques nationaux à tirage non dédoublé.

*iv) Imposition supérieure à: "directement ou indirectement"*

5.28 Compte tenu du fait que la taxe d'accise ne s'applique qu'aux périodiques à tirage dédoublé, il paraît évident que les périodiques importés à tirage dédoublé sont frappés d'une taxe intérieure supérieure à celle qui frappe les périodiques nationaux à tirage non dédoublé. Cependant, le Canada fait valoir que la taxe d'accise ne frappe pas "indirectement" une marchandise au sens de l'article III:2. Selon le Canada, l'historique de la rédaction de ce paragraphe indique que le mot "indirectement" a été utilisé pour englober les taxes qui s'appliquent aux consommations intermédiaires entrant dans la fabrication d'un produit plutôt qu'aux produits finis en tant que tels. Le Canada soutient en outre que le Groupe spécial chargé de l'affaire *Japon - Droits de douane, fiscalité et pratiques en matière d'étiquetage concernant les vins et les boissons alcooliques importés* a interprété ce mot d'une manière compatible avec la sienne.<sup>145</sup>

5.29 Nous constatons que la taxe d'accise ne frappe pas "directement" les périodiques en ce sens qu'elle est prélevée sur la valeur des annonces publicitaires et non pas sur la valeur des périodiques en tant que tels. Néanmoins, il est évident que la taxe s'applique à chaque édition à tirage dédoublé d'un périodique et cela pour chaque numéro. En conséquence, la taxe frappe "indirectement" les périodiques au sens ordinaire des termes de l'article III:2. La façon restrictive dont le Canada interprète le mot "indirectement" n'est étayée que par l'interprétation qu'il fait de l'historique de sa rédaction, laquelle est contestée par les Etats-Unis.<sup>146</sup> Etant donné que, selon l'article 32 de la Convention de Vienne, les travaux préparatoires d'un traité ne sont que des moyens complémentaires d'interprétation qui ne doivent être utilisés que lorsque les termes du traité, interprétés dans leur contexte et à la lumière de leur objet et de leur but, sont ambigus ou obscurs ou conduisent à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable, il n'est pas nécessaire de prendre en considération l'historique de la rédaction au sujet de ce point particulier. Par ailleurs, dans le rapport du Groupe spécial cité par le Canada à l'appui de son argument, il n'est fait mention de la taxation des matières premières qu'à titre d'exemple. Le Groupe spécial n'en était pas arrivé à la conclusion que le mot "indirectement" ne s'appliquait qu'à la taxation des intrants.<sup>147</sup> Nous concluons donc que les périodiques importés à tirage dédoublé sont frappés d'une taxe intérieure supérieure à celle qui frappe les périodiques nationaux à tirage non dédoublé.

5.30 Comme il a été constaté que la partie V.1 de la Loi sur la taxe d'accise viole les dispositions de la première phrase de l'article III:2, il n'est pas nécessaire que nous nous demandions si cette partie est incompatible avec la deuxième phrase de l'article III:2 ou avec l'article III:4.

#### **D. Tarifs postaux**

5.31 Nous examinons maintenant la question de savoir si le barème des tarifs postaux appliqués par la Société canadienne des postes a pour effet d'exercer une discrimination contre les périodiques étrangers, cela en contravention de l'article III du GATT de 1994, comme le soutiennent les Etats-Unis. Deux questions distinctes se posent en l'espèce: a) la question de savoir si le fait que la Société canadienne des postes applique aux périodiques canadiens des tarifs commerciaux canadiens ou des tarifs subventionnés qui sont inférieurs aux tarifs internationaux s'appliquant aux périodiques importés

---

<sup>145</sup>Par. 3.49 *supra*.

<sup>146</sup>Par. 3.56 *supra*.

<sup>147</sup>Par. 3.49 *supra*.

constitue une violation de l'article III:4<sup>148</sup>; et b) la question de savoir si le barème des tarifs subventionnés dont bénéficient certains périodiques est une subvention autorisée aux termes de l'article III:8 b).

*i) Tarifs internationaux par opposition à tarifs commerciaux canadiens et à tarifs subventionnés*

5.32 Les Etats-Unis soutiennent que la pratique de la Société canadienne des postes consistant à fixer pour les périodiques nationaux des tarifs postaux inférieurs à ceux qui sont fixés pour les périodiques importés contrevient à l'article III:4 du GATT de 1994. La partie pertinente de cet article se lit ainsi:

"4. Les produits du territoire de tout [Membre] importés sur le territoire de tout autre [Membre] ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. Les dispositions du présent paragraphe n'interdiront pas l'application de tarifs différents pour les transports intérieurs, fondés exclusivement sur l'utilisation économique des moyens de transports et non sur l'origine du produit."

Pour examiner la pertinence de cette disposition en l'espèce, il nous faut aussi tenir compte du premier paragraphe de l'article III, qui se lit ainsi:

"1. Les [Membres] reconnaissent que les taxes et autres impositions intérieures, ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur et les réglementations quantitatives intérieures prescrivant le mélange, la transformation ou l'utilisation en quantités ou en proportions déterminées de certains produits ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale."

5.33 Au sujet de cette question, les parties au différend s'entendent pour dire que les périodiques nationaux et les périodiques importés sont des produits similaires. Nous sommes également de cet avis. Le Canada ne conteste pas non plus le fait que la Société canadienne des postes applique aux périodiques importés des tarifs postaux plus élevés qu'aux périodiques nationaux, ce qui affecte manifestement la vente, le transport et la distribution des périodiques importés. Le Canada fait valoir pour l'essentiel que la Société canadienne des postes est un organisme privatisé (une société d'Etat) qui a une personnalité juridique distincte du gouvernement canadien; les tarifs commerciaux canadiens et les tarifs internationaux qu'elle demande pour distribuer des périodiques ne sont pas du ressort des pouvoirs publics et ne peuvent être considérés comme des "règlements" ou des "prescriptions" au sens de l'article III:4.

5.34 Les Etats-Unis font valoir que la Société canadienne des postes est une entité publique qui relève entièrement du gouvernement canadien parce qu'elle lui appartient en totalité, qu'elle a été créée en vertu d'une loi et qu'elle est gérée par un conseil d'administration nommé par le gouvernement canadien. Le Canada fait valoir que les différents tarifs pratiqués par la Société canadienne des

---

<sup>148</sup>Nous savons que les tarifs internationaux qui s'appliquent aux périodiques étrangers font partie d'une sous-catégorie du barème des tarifs commerciaux au sens large. Voir les paragraphes 2.17

postes tiennent à des situations de concurrence et que le contrôle que le gouvernement exerce sur les opérations commerciales de la Société canadienne des postes (notamment au sujet de la distribution

canadienne des postes à l'égard des périodiques peut être considérée comme des règlements ou des prescriptions au sens de l'article

éditeurs canadiens, mais plutôt à la Société canadienne des postes. Ils font valoir que les groupes spéciaux précédents ont interprété de manière restrictive le mot "seuls" de manière à ce qu'il ne s'applique qu'aux subventions versées directement aux producteurs nationaux.<sup>155</sup> A l'appui de cet argument, les Etats-Unis citent le paragraphe suivant du rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Communauté économique européenne - Primes et subventions versées aux transformateurs et aux producteurs d'oléagineux et de protéines apparentées destinées à l'alimentation des animaux* (l'affaire des "oléagineux"):

"Le Groupe spécial a noté que l'article III:8 b) s'applique uniquement aux primes versées aux seuls producteurs nationaux et a estimé que l'on pouvait raisonnablement présumer qu'une prime qui n'est pas directement versée aux producteurs n'est pas versée à eux "seuls". Il a également noté que si les avantages économiques résultant des primes accordées par la Communauté peuvent, en partie au moins, être conservés par les transformateurs d'oléagineux d'origine communautaire, ces primes entraînent un avantage subordonné à l'achat d'oléagineux d'origine communautaire, ce qui est incompatible avec les dispositions de l'article III:4. Dans ces conditions, l'article III:8 b) ne serait pas applicable, car, en l'occurrence, les primes ne seraient pas versées aux seuls producteurs communautaires nationaux, mais aux transformateurs également."<sup>156</sup>

5.42 Nous ne contestons pas ce rapport. Cependant, les Etats-Unis n'ont pas démontré que la situation de fait en l'espèce était semblable à la situation de fait dans l'affaire des *oléagineux*. En particulier, ils n'ont présenté aucun élément de preuve indiquant que les avantages économiques étaient conservés en partie par la Société canadienne des postes. Par ailleurs, cet argument des Etats-Unis est en contradiction avec la position que ceux-ci ont adoptée au sujet de l'article III:4, à propos duquel ils soutiennent que la Société canadienne des postes est un organisme public. Si la Société canadienne des postes est un organisme public, les fonds versés par le Ministère du patrimoine canadien à la Société canadienne des postes ne sont qu'un virement interne de ressources et la subvention est attribuée directement aux éditeurs canadiens.

5.43 Le Canada, par contre, explique que l'attribution de fonds par le Ministère du patrimoine canadien à la Société canadienne des postes repose sur des négociations entre les deux organismes, compte tenu du fait que la Société canadienne des postes obtient un contrat d'exclusivité pour la distribution des périodiques bénéficiant de tarifs subventionnés.<sup>157</sup> Si l'on s'en tient au raisonnement du Groupe spécial dans l'affaire des *oléagineux*, on pourrait faire valoir qu'on peut raisonnablement présumer que le barème des tarifs subventionnés ne correspond pas à une attribution de subventions aux seuls producteurs puisque la subvention n'est pas directement versée aux bénéficiaires. Néanmoins, à notre avis, le Canada a effectivement réfuté cette hypothèse.

5.44 En conséquence, nous constatons que la Société canadienne des postes ne conserve aucun avantage économique découlant du barème de tarifs subventionnés qu'elle applique à certains périodiques canadiens. La subvention est attribuée aux "seuls" éditeurs canadiens qui remplissent les conditions requises. Puisqu'il est expressément admis à l'article III:8 b) que les subventions attribuées aux seuls producteurs nationaux ne sont pas soumises aux règles de l'article III en matière de traitement national, ni à celles de l'article III:4, nous constatons que le barème canadien de tarifs subventionnés applicable aux périodiques peut se justifier au titre de cette disposition.

---

<sup>155</sup>Par. 3.191 à 3.197 *supra*.

<sup>156</sup>Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Communauté économique européenne - Primes et subventions versées aux transformateurs et aux producteurs d'oléagineux et de protéines apparentées destinées à l'alimentation des animaux*, adopté le 25 janvier 1990, IBDD, S37/91, par. 137 (souligné dans le texte original).

<sup>157</sup>Par. 3.173 *supra*.

**E. Observations finales**

5.45 Avant de conclure, nous tenons à souligner, afin d'éviter tout malentendu concernant la portée et l'incidence des constatations qui précèdent, que le présent différend ne portait pas sur la faculté qu'ont les Membres de prendre des mesures pour protéger leur identité culturelle. La seule tâche qui a été confiée au Groupe spécial était d'examiner si le traitement accordé aux périodiques importés dans le cadre des mesures mentionnées spécifiquement dans les allégations de la partie plaignante était compatible avec les règles du GATT de 1994.

**VI. CONCLUSIONS**

6.1