

DANS L'AFFAIRE DE:

**L'Obligation du Canada en Matière
de Débarquement du Saumon et du
Hareng de la Côte du Pacifique**

CDA-89-1807-01

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1994

En vente au Canada chez

votre libraire local

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada—Édition

Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue E100-2/1-89-1807-01F

DANS L'AFFAIRE DE
L'OBLIGATION DU CANADA EN MATIÈRE DE DÉBARQUEMENT
DU SAUMON ET DU HARENG DE LA CÔTE DU PACIFIQUE
Rapport final du Groupe spécial

Cette traduction est fournie par
la Section canadienne du Secrétariat binational

Membres du Groupe spécial

Jim H. Branson
Robert E. Hudec
Donald M. McRae (président)
Frank Stone
Donald D. Tansley

le 16 octobre 1989

* M. Waldo Johnson a fait partie du Groupe
spécial du 8 juin au 14 septembre 1989

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	HISTORIQUE	4
III.	LE MANDAT	7
IV.	LES FAITS	9
	1. Le saumon	9
	2. Le hareng	14
V.	LES ARGUMENTS DES PARTIES	16
	1. L'Article XI:1	16
	2. L'Article XX g)	19
VI.	LA QUESTION DE L'ARTICLE XI:1	21
VII.	LA QUESTION DE L'ARTICLE XX g)	34
	1. Le critère juridique approprié	34
	2. La raison d'être de l'obligation de débarquement sur le plan de la conservation	43
	3. La contribution de l'obligation de débarquement à la collecte des données ...	45
	a) Les solutions de rechange à l'obligation de débarquement	46
	b) La contribution de l'obligation de débarquement et les solutions de rechange	51
	(i) L'échantillonnage biologique ...	52
	(ii) La dissuasion des faux rapports	55
	(iii) La gestion au cours de la saison	57
	(iv) Les avantages administratifs ...	59
	c) L'évaluation sommaire de la contribution de l'obligation de débarquement à la collecte des données	60
	4. Conclusions	64
VIII.	RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS	70

I. INTRODUCTION

1.01 Le Groupe spécial a été institué par la Commission mixte du commerce canado-américain en vertu du chapitre 18 de l'Accord de libre-échange conclu entre le Canada et les États-Unis (ci-après appelé l'"Accord de libre-échange") et conformément à la correspondance échangée entre la représentante du Commerce des États-Unis, Carla A. Hills, et le ministre du Commerce extérieur du Canada, John C. Crosbie, les 23 et 29 mai 1989.

1.02 Dans la correspondance qu'elles ont échangée, les Parties ont convenu du calendrier suivant:

1^{er} juin 1989 -- fin de la sélection du Groupe
spécial

9 juin 1989 -- dépôt du mémoire initial des États-
Unis

23 juin 1989 -- dépôt du mémoire de réplique du
Canada

6 juillet 1989 -- audience

13 juillet 1989 -- dépôt des mémoires
supplémentaires par les deux
Parties

4 août 1989 -- fin de la rédaction du rapport
initial du Groupe spécial

14 août 1989 -- présentation des objections des
Parties

1^{er} septembre 1989 -- fin de la rédaction du rapport
final

À tous les autres égards, il a été convenu que les dispositions de l'article 1807 de l'Accord de libre-échange s'appliqueraient.

1.03 Le 8 juin, les Parties ont convenu que le Groupe spécial serait formé de Jim H. Branson, Robert E. Hudec, Waldo E. Johnson, Donald M. McRae, président, et Frank Stone. Le président a nommé Milos Barutciski adjoint du Groupe spécial. Les États-Unis ont déposé un mémoire en bonne et due forme le 9 juin et le Canada en a déposé un le 23 juin. L'audience a eu lieu à Ottawa du 6 au 8 juillet. Les Parties ont déposé des mémoires supplémentaires les 13 et 17 juillet. Le Groupe spécial a soumis des questions écrites aux Parties avant l'audience et leur en a soumis d'autres les 10 et 19 juillet. Il a reçu des réponses des Parties le 25 juillet.

1.04 Le Groupe spécial a par la suite demandé qu'on recule les délais et les Parties se sont entendues sur les dates suivantes:

5 septembre 1989 -- fin de la rédaction du
rapport initial du Groupe spécial

29 septembre 1989 -- fin de la rédaction du
rapport final

1.05 Le 5 septembre, le Groupe spécial a déposé son rapport initial aux Parties qui lui ont fait parvenir leurs commentaires le 15 septembre. Les participants ont toutefois été peinéés d'apprendre qu'un des membres du Groupe spécial, Wally Johnson, était décédé le 14 septembre. Le 21 septembre, les Parties ont demandé au président de décider si le Canada avait le droit de nommer un autre membre du Groupe spécial pour remplacer M. Johnson. Le président a décidé (Annexe A) que le Canada avait le droit de procéder à une nouvelle nomination et, le 28 septembre, Donald D. Tansley était nommé membre du Groupe spécial. Les Parties ont exprimé le désir de recevoir le rapport final au plus tard le 16 octobre. Le 10 octobre, le président a informé les Parties que, conformément à la partie V:3 des Règles de procédure types à l'intention des groupes spéciaux institués en vertu du chapitre 18 et, nonobstant la nomination d'un autre membre du Groupe spécial, l'affaire ne serait pas réentendue.

II HISTORIQUE

2.01 Avant le 25 avril 1989, la réglementation d'application de la Loi sur les pêches¹ du Canada interdisait l'exportation du hareng ainsi que du saumon sockeye et du saumon rose non transformés. Cette interdiction remontait à 1908 dans le cas du hareng et du saumon sockeye, bien qu'elle ait été levée durant une certaine période dans le cas du saumon sockeye et imposée à des périodes différentes dans celui du saumon rose, du coho et du chum, puis levée de nouveau dans le cas du saumon coho et du chum. À la fin de 1986, les États-Unis se sont plaints devant le Conseil de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) que cette obligation de «transformation au Canada» enfreignait les dispositions du GATT. Le 4 novembre 1987, un Groupe spécial institué en vertu de l'Article XXIII:2 du GATT a conclu que «les prohibitions à l'exportation de certains saumons non transformés et du hareng non transformé étaient contraires aux dispositions de l'Article XI:1 et n'étaient justifiées ni par l'Article XI:2b) ni par l'article XXg)».²

¹L.R.C. 1985, c.F-14, mod.

²Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés (L/6268), 20 novembre 1987, par. 5.1.

2.02 Le 21 mars 1988, le Canada a informé les États-Unis qu'il accepterait la décision du Conseil du GATT d'adopter le rapport du Groupe spécial du GATT et qu'il éliminerait les restrictions à l'exportation.³ Le Canada a par la même occasion affirmé qu'il ne croyait pas pouvoir atteindre ses buts en matière de conservation et de gestion s'il ne continuait pas à imposer une obligation de débarquement.⁴ Les États-Unis ont répliqué qu'une telle obligation donnerait l'impression «d'avoir été conçue dans le même sens que les restrictions à l'exportation jugées illégales en vertu du GATT.»⁵

2.03 Le 25 avril 1989, le Canada a abrogé son règlement interdisant l'exportation du hareng, du saumon sockeye et du saumon rose non transformés. Par la même occasion, il a pris un nouveau règlement en vertu de la Loi sur les pêches⁶, qui exige que tout le hareng prêt à

³Lettre de la ministre du Commerce extérieur du Canada, Pat Carney, au représentant du Commerce des États-Unis, Clayton Yuetter, 21 mars 1988, Mémoire canadien, annexe A.

⁴Ibid.

⁵Lettre du représentant du Commerce des États-Unis, Clayton K. Yuetter, au ministre du Commerce extérieur du Canada, John C. Crosbie, datée du 2 mai 1988. Mémoire des États-Unis, annexe S.

⁶Règlement de pêche du hareng du Pacifique - Modification, DORS/89-217, Gazette du Canada, Partie II, vol. 123, n°10, p. 2384-2385; Règlement de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique - modification, DORS/89-219, Gazette du Canada, Partie II, vol. 123, n° 10, p. 2390-2391.

frayer, le saumon sockeye et le saumon rose pris dans les eaux canadiennes dans le cadre de la pêche commerciale soit débarqué au Canada (espèces visées par l'ancienne règle sur la «transformation au Canada») et que tout le saumon coho, chum et quinnat pris dans les eaux canadiennes dans le cadre de la pêche commerciale soit débarqué au Canada (espèces qui n'étaient pas visées par l'ancienne règle sur la «transformation au Canada»). En vertu de ces règlements, le saumon et le hareng prêt à frayer doivent être débarqués soit à un «débarcadère du poisson» détenteur d'un permis en Colombie-Britannique, soit sur un bateau ou dans un véhicule dont la destination finale est un tel débarcadère. Les règlements prévoient que les exploitants de débarcadères doivent fournir au ministère des Pêches et des Océans (MPO) des rapports sur les prises et les débarquements, et que des représentants du MPO doivent effectuer des examens sur place et prélever des échantillons biologiques aux débarcadères du poisson.

2.04 Des consultations n'ont pas permis de régler cette divergence de vues entre les deux gouvernements à l'égard de cette obligation de débarquement et, en informant les États-Unis de l'adoption des nouveaux règlements, le ministre canadien du Commerce extérieur a indiqué que la question ne pourrait être réglée que

conformément au GATT ou à l'Accord de libre-échange et qu'il faudrait la soumettre aux mécanismes de règlement des différends prévus par l'un ou l'autre accord.⁷ La réponse des États-Unis, datée du 23 mai 1989, a débouché sur l'établissement de ce Groupe spécial.

III. LE MANDAT

3.01 Les lettres échangées entre les Parties les 23 et 30 mai 1989 confient au Groupe spécial le mandat suivant :

Le Groupe spécial devra déterminer si l'obligation de débarquement contrevient à l'article 407 de l'Accord de libre-échange et, dans l'affirmative, si l'obligation peut faire l'objet d'une exception applicable en vertu de l'article 1201. Pour trancher la question, le Groupe spécial devra déterminer si l'obligation de débarquement est une mesure interdite par l'Article XI du GATT (incorporé à l'article 407 de l'Accord de libre-

⁷Lettre du ministre canadien du Commerce extérieur, John C. Crosbie, à la représentante du Commerce des États-Unis, Carla Hills, datée du 25 avril 1989. Mémoire supplémentaire du Canada, annexe E.

échange) et, dans l'affirmative, si l'obligation peut faire l'objet d'une exception en vertu de l'Article XX du GATT (incorporé à l'article 1201 de l'Accord de libre-échange).⁸

⁸L'Article XI du GATT s'intitule «Élimination générale des restrictions quantitatives». L'alinéa (1) porte que :

Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

L'article 407 de l'ALÉ, qui contient implicitement l'Article XI du GATT, s'intitule «Restrictions à l'importation et à l'exportation». L'alinéa (1) porte que :

Sous réserve des autres droits et obligations prévus au présent accord, les parties confirment leurs droits et obligations respectifs en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (l'Accord général) en ce qui concerne les interdictions ou restrictions touchant leurs échanges bilatéraux de produits.

L'Article XX du GATT, qui s'intitule «Exceptions générales» porte que :

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

...

(g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales;

...

L'article 1201 de l'Accord du libre-échange qui s'intitule «Exceptions prévues par l'Accord général» porte que :

IV. LES FAITS

4.01 L'obligation de débarquement qui fait l'objet de ce différend porte sur le saumon et le hareng prêt à frayer pris dans la zone de pêche du Canada au large de la Colombie-Britannique.

1. Le saumon

4.02 Cinq espèces de saumon habitent les eaux nord-américaines de la côte du Pacifique : le sockeye, le rose, le quinnat, le coho et le chum. On retrouve les cinq espèces dans les eaux de la Colombie-Britannique qui comptent environ 4 500 stocks distincts. Le saumon naît en eau douce, dans des cours d'eau, des rivières, des lacs, des frayères artificielles et des canaux de frai, pour migrer ensuite vers l'océan où il se nourrit et grandit. Selon l'espèce, le saumon passe un an ou plus dans l'océan pour retourner ensuite frayer sur les lieux de sa naissance et mourir.

4.03 Dans le cadre de sa migration, le saumon parcourt des distances considérables dans l'océan

Sous réserve des dispositions des articles 409 et 904, les dispositions de l'Article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Accord général) sont incorporées à la présente partie du présent accord et en font partie intégrante.

Pacifique, jusqu'à plusieurs milliers de milles dans certains cas. Les routes migratoires du saumon de la Colombie-Britannique, de l'Alaska et de Washington se croisent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones économiques de 200 milles du Canada et des États-Unis. Du saumon en provenance de plusieurs rivières canadiennes pénètre dans l'océan dans les eaux américaines et du saumon en provenance de chaque pays traverse les eaux des deux pays et y est pêché. À la suite de ces tendances migratoires, les pêcheurs de chaque pays interceptent régulièrement du saumon provenant des eaux de l'autre pays.

4.04 Jusqu'en 1985, les deux pays ont réglé le problème de l'interception du saumon sockeye et du saumon rose du Fraser par une entente bilatérale, la Convention du fleuve Fraser. En 1985, la convention a été remplacée par le Traité sur le saumon du Pacifique, qui s'applique à toutes les espèces et à tous les stocks de saumon du Pacifique qui peuvent être interceptés par l'autre Partie ou qui affectent la gestion des stocks de l'autre Partie. En vertu du Traité, chaque Partie doit «mener ses activités de pêche et ses programmes de mise en valeur du saumon de manière à a) empêcher la surpêche et viser un rendement optimal; et b) permettre à chaque Partie de recevoir des bénéfices équivalant au rendement obtenu des

saumons originaires de ses eaux» (Article III:1). Le Traité oblige aussi les Parties à coopérer aux activités de gestion, de recherche et de mise en valeur nécessaires à la réalisation de ces objectifs.

4.05 Pour pêcher le saumon des eaux de la Colombie-Britannique, on utilise la seine à poche, le filet à mailles et la ligne traînante (hameçon et ligne). La pêche à la seine à poche et au filet à mailles se fait en général dans les secteurs côtiers alors que les appareils à ligne traînante servent généralement plus au large des côtes. Même si la composition des prises selon les espèces diffère selon les trois principaux types d'appareils, tous les types d'appareils peuvent servir à capturer les cinq espèces de saumon.

4.06 Les activités de pêche du saumon sont très réglementées au Canada et aux États-Unis, et les pêcheurs doivent détenir un permis ou une licence délivrés par les autorités gouvernementales compétentes. Malgré certaines différences au niveau des détails, les gestionnaires des pêches de chaque pays réglementent l'ouverture et la fermeture des saisons, réservent des secteurs de pêche à des types d'appareils en particulier et établissent les niveaux de prises permises en fonction des plans de pêche annuels.

4.07 Les plans de pêche sont établis à l'avance dans le but de maximiser les prises tout en assurant la conservation à long terme des stocks. Les plans sont élaborés en fonction des données historiques recueillies au cours des saisons précédentes, y compris les statistiques sur les prises et les résultats des échantillonnages biologiques. La planification est d'autant plus compliquée que les taux de prises diffèrent et que les espèces pêchées varient selon le type d'appareil utilisé et le secteur de pêche. Comme on capture dans la plupart des secteurs de pêche du saumon provenant de nombreux stocks différents, les plans sont généralement conçus pour maximiser les prises provenant des stocks abondants et minimiser celles des stocks épuisés ou menacés.

4.08 Après l'ouverture de la saison, les gestionnaires des pêches du gouvernement surveillent les taux et la composition des prises en réunissant des renseignements provenant de sources diverses. Ils surveillent de près la grosseur et la capacité des flottes dans chaque secteur. Ils obtiennent des estimations des prises selon les espèces, le poids et le volume en communiquant périodiquement par radio («rapports radio») avec les bateaux de pêche qui se trouvent sur les champs de pêche même et les tenders qui

embarquent les prises des bateaux de pêche. Des agents des pêches vérifient les débarquements au cours de la saison en communiquant avec les exploitants de débarcadères du poisson et les transformateurs, ainsi qu'en inspectant les débarquements sur place. Les échantillonnages biologiques se font à la fois sur les champs de pêche et aux débarcadères. Les gestionnaires des pêches utilisent les renseignements ainsi recueillis pour modifier le plan de pêche au cours de la saison et pour fermer la saison ou la prolonger en conséquence.

4.09 Après la clôture de la saison, les agents des pêches mettent à jour les estimations des prises effectuées au cours de la saison en consultant les rapports des prises et des débarquements alors tous disponibles. Ils effectuent une analyse approfondie des étiquettes et des échantillons biologiques prélevés au cours de la saison. Ils se basent alors sur ces données, ainsi que sur les données historiques des saisons précédentes, pour établir les plans de pêche de la saison suivante.

2. Le hareng

4.10 Le hareng du Pacifique est pêché surtout pour ses oeufs qui sont vendus principalement au Japon. Le hareng passe toute sa vie en eau salée. Au printemps, il quitte la haute mer pour aller frayer près des côtes; autrement, il se déplace très peu. Le hareng pris dans les eaux canadiennes demeure en général à l'intérieur de la zone de pêche de 200 milles du Canada et donc les pêcheurs américains n'interceptent pas les stocks canadiens, pas plus que les pêcheurs canadiens n'interceptent les stocks américains. Contrairement à la pêche du saumon qui se compose d'environ 4500 stocks, la pêche du hareng prêt à frayer vise très peu de stocks.

4.11 Les secteurs de pêche du hareng se trouvent dans les frayères ou à proximité de celles-ci, et l'on pêche le hareng à la seine à poche et au filet à mailles. Très concentré pendant le frai, le hareng est donc extrêmement vulnérable à la surpêche. Par conséquent, les activités de pêche du hareng sont soumises à une réglementation sévère par le Canada et les États-Unis.

4.12 Des plans de pêche sont élaborés avant chaque saison en tenant compte des données historiques et des inspections effectuées avant la saison. Les plans précisent les secteurs qui seront ouverts à la pêche et établissent le niveau des prises permises pour chaque

secteur et chaque type d'appareil. On effectue des essais de pêche sur les champs de pêche immédiatement avant d'ouvrir la saison dans le but de contrôler le poids des oeufs par rapport à celui du poisson. La saison est ouverte lorsque l'on obtient les coefficients optimaux entre le poids des oeufs et celui du poisson (au moins 10 %). La pêche du hareng est très courte et dure de quelques minutes à quelques heures dans le cas de la pêche à la seine à poche, jusqu'à plusieurs jours dans celui de la pêche au filet à mailles.

4.13 Au cours de la saison du hareng, les agents des pêches contrôlent les prises de très près. Ils déterminent la grosseur et la capacité des flottes en inspectant les champs de pêche mêmes. Les pêcheurs et les exploitants de tenders fournissent par radio («rapports radio») des estimations périodiques des prises et des agents des pêches inspectent à l'occasion les bateaux de pêche et les tenders sur place. Comme la saison de pêche à la seine à poche est extrêmement courte, les gestionnaires n'ont pas recours aux données sur les débarquements pour prendre des décisions au cours de la saison. Dans le cas de la pêche au filet à mailles, qui peut durer jusqu'à plusieurs jours, les agents des pêches du Canada vérifient et utilisent les données sur les débarquements, dans la mesure où elles

sont disponibles, pour prendre des décisions de gestion au cours de la saison.

4.14 En se basant sur les renseignements réunis au cours de la saison, les agents des pêches décident quand le niveau des prises permmissibles a été atteint et ferment les pêches en conséquence. Une fois la saison terminée, ils vérifient les estimations des prises fournies par les rapports radio en regard des données sur les débarquements, et ils analysent les étiquettes métalliques codées et les échantillons biologiques prélevés au cours de la saison. Utilisées avec les données historiques, ces données servent à élaborer les plans de pêche de la saison suivante.

V. LES ARGUMENTS DES PARTIES

1. L'article XI:1

5.01 Les États-Unis soutiennent que l'obligation de débarquement du Canada constitue une restriction à l'exportation contraire à l'Article XI. Même si, de l'avis des États-Unis, «les nouveaux règlements sur le hareng et le saumon sont rédigés avec soin afin de ne pas

donner l'impression de créer des prohibitions ou des restrictions directes à l'exportation», ils ont «clairement pour effet de restreindre les exportations».⁹[Traduction libre] Les États-Unis soutiennent en fait que l'obligation de débarquement a des répercussions uniquement sur les exportations puisque le hareng et le saumon achetés par les transformateurs canadiens doivent obligatoirement être débarqués au Canada de toute façon. Les États-Unis affirment que l'obligation de débarquer le poisson au Canada constitue une restriction parce qu'elle impose aux acheteurs américains des fardeaux supplémentaires : le transport du poisson prend plus de temps, le débarquement et le déchargement entraînent des coûts supplémentaires, des droits de débarcadère peuvent être exigés, et le déchargement et le rechargement détériorent le produit. De l'avis des États-Unis, la réunion de tous ces facteurs contribue à désavantager les transformateurs américains au profit de leurs concurrents canadiens et à leur refuser les bénéfices que pourrait représenter pour eux l'élimination de la règle relative à la «transformation au Canada».

5.02 Le Canada soutient que l'obligation de débarquement ne constitue pas une prohibition ou une

⁹Mémoire des États-Unis, page 18.

restriction à l'«exportation» ou à la «vente pour l'exportation» de hareng et de saumon aux États-Unis au sens de l'Article XI. Les acheteurs américains sont libres d'acheter du saumon et du hareng non transformés aux mêmes conditions que les acheteurs canadiens. De l'avis du Canada, l'Article XI n'interdit que les mesures à la frontière qui constituent une prohibition ou une restriction au commerce, ou les autres mesures qui établissent une discrimination entre les ventes au pays et les exportations. L'obligation de débarquement n'est pas une mesure à la frontière et n'établit pas non plus de discrimination entre les ventes au pays et les ventes pour l'exportation. Le Canada soutient aussi qu'en pratique, l'obligation de débarquement n'imposera pas de fardeaux supplémentaires aux transformateurs des États-Unis. Le Canada considère comme spéculatifs et sans fondement les arguments des États-Unis à cet égard. Le Canada cite en exemple l'expérience canadienne qui, selon lui, indique que le débarquement sur des camions ou des tenders pour réexpédition à une usine de transformation se fait très fréquemment sans entraîner de pertes financières causées par des retards ou la détérioration du produit attribuable à une manutention supplémentaire.

2. L'article XXg)

5.03 Les États-Unis affirment que l'obligation de débarquement du Canada ne répond à aucun objectif utile en matière de conservation et qu'elle ne peut donc être considérée comme «visant principalement» la conservation des stocks de hareng et de saumon, comme l'exige l'Article XXg) tel qu'interprété par le Groupe spécial du GATT sur le Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non transformés. De l'avis des États-Unis, le contexte dans lequel l'obligation de débarquement a été établie et l'application de cette obligation aux stocks de saumon coho, chum et quinnat qui n'étaient auparavant soumis à aucune restriction, démontrent que l'obligation de débarquement n'a aucune raison d'être scientifique. Le fait que le Canada ait rejeté les propositions américaines de fournir les renseignements sur les débarquements en faisant appel à d'autres méthodes moins restrictives sur le plan commercial, constitue, à leur avis, une autre indication que l'obligation de débarquement n'a pas de véritable objectif de conservation. Les États-Unis soutiennent aussi que l'argument de collecte des données invoqué par le Canada a été rejeté par le Groupe spécial du GATT et que ce rejet s'applique aussi en l'occurrence, que le Canada compte sur les données que lui fournissent les États-Unis en vertu de la Convention du saumon du Pacifique et sur les données qu'il échange avec les

États-Unis au sujet d'autres pêches, et que le Canada, de toute façon, n'a pas accès à 100 % des prises pour les fins de l'échantillonnage biologique, et qu'il n'en a pas besoin. Dans ces circonstances, selon les États-Unis, l'obligation de débarquement du Canada constitue une restriction déguisée au commerce international.

5.04 Le Canada soutient que, comme il s'agit d'un volet essentiel de sa stratégie de conservation du hareng et du saumon, l'obligation de débarquement «vise principalement» la conservation des stocks en question. Le Canada affirme tirer son droit de conserver et de gérer ses ressources de son statut d'État côtier que lui reconnaît le droit international de la mer contenu dans la Convention de 1982 sur le droit de la mer, et que le droit d'imposer le débarquement des prises est lié aux activités de conservation prévues à la Convention. Le Canada soutient qu'une obligation de débarquement fournit en fait les meilleurs renseignements possibles pour les fins de la conservation, car les données sont beaucoup plus précises que celles qui proviennent des «rapports radio». Le débarquement obligatoire permet d'appliquer des mesures cohérentes de vérification et d'application de la loi et donne accès à 100 % des prises pour les fins de l'échantillonnage biologique. Le Canada n'est pas d'accord pour qu'on l'oblige à compter sur les États-Unis

pour obtenir les données dont il a besoin pour ses programmes de conservation : il cite des cas précis où il n'a pu compter sur de telles données et soutient qu'il existe des obstacles pratiques à l'application de la loi lorsque des agents canadiens obtiennent les renseignements des États-Unis ou même réunissent les données sur place aux États-Unis.

VI. LA QUESTION DE L'ARTICLE XI:1

6.01 L'Article XI:1 porte que :

Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douanes, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

6.02 Les États-Unis affirment qu'il faut interpréter l'Article XI:1 de façon simple et directe -- il interdit les «prohibitions ou restrictions» à «l'exportation ou à la vente pour l'exportation». Ils affirment que, conformément aux décisions déjà rendues par le GATT¹⁰, il n'est pas nécessaire qu'une mesure se rapporte directement aux exportations. Pour tomber sous le coup de l'Article XI:1, il suffit qu'elle ait l'effet de restreindre les exportations. Les États-Unis prétendent que l'obligation de débarquement du Canada a l'effet d'imposer, sur les ventes à l'exportation de hareng et de saumon non transformés, des coûts que ne supportent pas la plupart des acheteurs canadiens et qu'elle impose par conséquent un désavantage compétitif à beaucoup d'acheteurs des États-Unis. Un tel désavantage compétitif constitue une «restriction» au sens de l'Article XI:1. D'après les États-Unis, même si l'obligation de débarquement pourrait aussi être considérée comme une restriction à l'«exportation», elle constitue sans aucun doute une restriction à la «vente pour l'exportation» des produits en cause.

¹⁰Les États-Unis citent le Programme de la CEE sur les prix minimums à l'importation, L/4687, IBDD, 25^e supp., page 68; Restrictions quantitatives de la CEE sur les importations de certains produits de Hong Kong, L/5511, IBDD, 30^e supp., page 129 et Japon - Commerce des semiconducteurs, L/6309.

6.03 Le Canada soutient que l'Article XI:1 interdit les restrictions à l'«exportation» ou, pour reprendre la terminologie du Canada, à l'«acte d'exporter». L'obligation de débarquement ne réglemente cependant pas l'acte d'exporter, car elle oblige à débarquer la totalité du poisson sans faire de distinction entre le poisson destiné aux acheteurs canadiens et celui qui est destiné à l'exportation. De l'avis du Canada, les décisions du GATT sur lesquelles s'appuient les États-Unis ne s'appliquent pas en l'occurrence parce qu'elles portent soit sur les importations, soit sur des mesures étroitement liées à un régime de licence d'exportation. Le Canada soutient de plus que l'Article XI:1 ne traite pas de mesures comme les obligations de débarquement. Si, d'après le Canada, on se sert des règles normales d'interprétation pour lire cet article, il faut comprendre «autres mesures» dont il est question dans l'article uniquement au sens de mesures semblables aux «contingents» ou aux «licences» qui sont spécifiés à l'Article XI:1. De plus, comme les acheteurs des États-Unis peuvent se procurer du hareng et du saumon non transformés aux mêmes conditions que les acheteurs canadiens, il n'y a alors pas de restriction à la «vente pour l'exportation» qui enfreigne l'Article XI:1. Enfin, le Canada soutient que l'obligation de débarquement ne constitue pas une restriction de fait du commerce parce

que les États-Unis n'ont pas réussi à prouver qu'elle avait des répercussions sur le commerce.

6.04 Au cours des délibérations, le Groupe spécial a demandé aux Parties si la distinction entre les mesures à la frontière et les mesures internes, qui s'appliquent dans le cas des importations en vertu de l'Article XI.1,¹¹ avait un rapport quelconque avec les exportations dont il est question dans cet article. Après avoir analysé les arguments des deux Parties sur la question, le Groupe spécial a conclu que la distinction entre les «mesures à la frontière» et les «mesures internes» ne s'appliquait pas aux restrictions à l'exportation mentionnées à l'Article XI:1. Tout d'abord, même s'il existe un parallèle évident entre le mot «importation» et le mot «exportation», l'Article XI:1 n'utilise pas le mot «exportation» seul. Il y est question de «prohibitions ou restrictions... à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit». Ainsi, même si l'«exportation» devait désigner l'acte d'exporter à la frontière seulement, le concept de

¹¹La distinction a été appliquée dans le rapport du Groupe spécial intitulé Canada - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, L/5504, IBDD, 30^e supp., page 140 (1984), à 5.13-5.14 (pp. 162-163). La distinction a aussi été reconnue et précisée dans une certaine mesure dans le rapport du Groupe spécial intitulé Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les régies provinciales du Canada, L/6304, (5 février 1988), à 4.23-4.26 (page 48).

la «vente pour l'exportation» étend la portée de l'article XI:1 aux restrictions imposées à un stade moins avancé du processus, avant l'acte d'exportation même.

6.05 Deuxièmement, il y a une bonne raison pour laquelle le champ d'application de l'Article XI:1 est plus vaste dans le cas des exportations et qu'il ne s'applique pas dans le cas des importations. Les restrictions internes ou autres qu'à la frontière imposées sur les importations sont réglementées ailleurs dans le GATT en vertu de l'Article III. Cette disposition ne s'applique pas et serait difficile à appliquer aux exportations. Alors qu'une importation conserve sa nature distincte d'importation durant toute sa vie commerciale, et peut être identifiée comme telle, une exportation n'existe comme exportation que lorsqu'elle est engagée dans le processus d'exportation. De l'avis du Groupe spécial, le passage de l'Article XI:1 qui traite des restrictions à la «vente pour l'exportation» a été conçu en fonction de ce stade antérieur du processus et pour couvrir les restrictions imposées sur les biens destinés à l'exportation même si la restriction n'entre pas en vigueur à la frontière.¹²

¹²À cet égard, même si aucune des deux Parties n'a soulevé l'argument, le Groupe spécial constate que le chapitre quatre de l'Accord de libre-échange, auquel on a incorporé l'Article XI, s'intitule «Mesures à la frontière». Le Groupe spécial conclut toutefois que le titre n'a pas pour but fondamental de restreindre,

6.06 Le Groupe spécial juge par conséquent injustifiée l'application de la distinction entre les «mesures à la frontière» et les «mesures internes» aux restrictions à l'exportation prévues à l'Article XI:1. La question dont était saisi le Groupe spécial était de savoir si l'obligation de débarquement constituait une restriction à la «vente pour l'exportation», qu'il s'agisse d'une mesure interne ou d'une mesure à la frontière. Si l'on juge que l'obligation de débarquement constitue une restriction à la «vente à l'exportation», il ne sera alors pas nécessaire de décider si elle constitue une restriction à l'«exportation».

6.07 Quant à la portée du terme «restriction» en vertu de l'Article XI:1, le Groupe spécial n'est pas convaincu que les «autres mesures» contenues dans la définition soient limitées à un générique circonscrit par l'expression «contingents, licences d'importation ou d'exportation». Le point commun entre ces mesures pourrait très bien être qu'elles constituent une restriction du commerce. De plus, une expression d'amplification introduite par le mot «que» affirme ordinairement la nature inclusive plutôt que limitée de l'expression. À cet égard, le Groupe spécial constate

pour les fins de l'Accord de libre-échange, la portée de l'application des dispositions du GATT incorporées au chapitre en question.

que la définition de «restriction» que l'on retrouve à l'article 410 de l'Accord de libre-échange, qui s'applique à la totalité du chapitre quatre et est par conséquent pertinente à l'interprétation de l'Article XI:1, étend la signification du mot restriction pour y inclure les «permis» et les «prescriptions de prix minimums», ainsi que les contingents et les licences. De plus, les interprétations qu'a faites le GATT de l'Article XI:1 appuient une approche libérale¹³, car elles insistent sur le fait que l'article doit être interprété de façon assez générale pour pouvoir réaliser sa raison d'être fondamentale.¹⁴

6.08 Le Canada fait valoir que les seules mesures qui peuvent être considérées comme des «restrictions ... à la ... vente pour l'exportation» en vertu de l'Article XI:1 sont celles qui prévoient le traitement différent des ventes intérieures et des ventes à l'exportation. Le Groupe spécial constate qu'une telle

¹³Un Groupe spécial du GATT a récemment interprété l'expression «autres mesures» comme étant assez large pour englober les mesures internes restrictives appliquées par un monopole commercial d'état : Importation, distribution et vente de boissons alcooliques par les régies provinciales du Canada, L/6304 (5 février 1988), para. 4.23-4.26.

¹⁴Japon - Commerce des semiconducteurs, L/6309 (24 mars 1988), para. 104-106; Japon - Droits de douanes, taxes et pratiques d'étiquetage sur les vins et les boissons alcooliques importés, L/6216, IBDD, 34^e supp., page 83 (1987), para. 5.11.

approche limiterait considérablement la portée des obligations du GATT en matière d'exportation. Elle permettrait aux gouvernements d'appliquer des mesures qui imposeraient en fait des fardeaux commerciaux plus lourds sur les exportations que sur les produits intérieurs à condition seulement que la forme de la mesure même soit neutre. Le Groupe spécial note que les obligations parallèles du GATT qui ont trait aux importations dans les Articles III:2 et III:4 ne prévoient aucune limite de ce genre.

6.09 En analysant la position canadienne, le Groupe spécial constate que l'obligation de débarquement n'est pas simplement une mesure générale qui se trouve à avoir un impact défavorable sur les exportations. Il y a une raison importante pour laquelle il existe une règle précise concernant le débarquement au Canada de toutes les prises de saumon et de hareng (une règle aussi précise que les règles concernant l'inspection et la présentation de rapports). En effet, cette règle vise à faciliter la collecte des données sur les exportations et c'est, de fait, sa principale raison d'être. Le Groupe spécial conclut que toute mesure qui a pour effet principal de réglementer des transactions d'exportation, peut être considérée comme une restriction au sens de l'Article XI:1 si elle a pour effet d'imposer un fardeau

commercial essentiellement plus lourd sur les exportations que sur les ventes intérieures. Le Groupe spécial estime cependant qu'il n'est pas nécessaire de démontrer les véritables effets d'une telle mesure sur le commerce. En pratique, aucune donnée ne peut servir à indiquer ce qui se serait produit si la mesure n'avait pas été appliquée et le GATT n'a pas exigé de telles preuves pour rendre ses décisions.¹⁵ Ce qu'il faut démontrer, c'est que la mesure a modifié la concurrence entre les acheteurs étrangers et les acheteurs intérieurs.

6.10 En ce qui concerne la situation concurrentielle désavantageuse liée à l'obligation de débarquement, les États-Unis se fondent sur le principe qu'une grande partie des exportations potentielles vers les États-Unis exigera l'application de mesures qui ne seront pas obligatoires dans le cas de ventes aux acheteurs canadiens. Les acheteurs canadiens pourront débarquer leurs prises à l'usine de transformation de leur choix ou à un endroit plus pratique pour l'usine en question. Les États-Unis ne nient pas que certains acheteurs à l'exportation pourraient trouver qu'il est financièrement

¹⁵Japon - Droits de douanes, taxes et pratiques d'étiquetage sur les vins et les boissons alcooliques importés, L/6216, IBDD, 34^e supp., page 83 (1987); États-Unis - Taxes sur le pétrole et certaines matières importées, L/6175, IBDD, 34^e supp., page 136.

avantageux de débarquer les prises au Canada et de les expédier par camion à leur point de destination. Le problème, c'est que les prises destinées à l'exportation doivent être débarquées au Canada que ce soit avantageux ou non sur le plan financier. Les États-Unis soutiennent que, pour bon nombre d'acheteurs, il serait avantageux sur le plan financier que les prises soient expédiées directement par bateau des secteurs de pêche vers des débarcadères américains; pour ces acheteurs, l'obligation de débarquement impose des frais supplémentaires liés au débarquement, au déchargement et au rechargement des prises à un débarcadère canadien.

6.11 Les membres du Groupe spécial sont d'accord pour dire que même si l'obligation de débarquement touche tant les acheteurs canadiens que les acheteurs américains, le fardeau imposé aux acheteurs à l'exportation qui doivent débarquer leurs prises contre leur gré est plus grand que le fardeau de l'inspection et de la présentation de rapports exigé de tous les acheteurs. De plus, même s'il n'existe aucune donnée réelle sur le pourcentage d'acheteurs à l'exportation qui auraient le plus avantage à expédier leurs prises directement par bateau, le Groupe spécial est d'avis que ce pourcentage serait élevé. C'est en fait le seul moyen de transport à la disposition des acheteurs à

l'exportation de l'Alaska. Ceux de l'État de Washington peuvent choisir d'expédier leurs prises par camion, mais, même dans ce cas, il est fort probable qu'un fort pourcentage de prises soient expédiées directement par bateau. Si l'on en juge d'après la pratique canadienne en matière de débarquement dont a été saisi le Groupe spécial, une grande majorité d'acheteurs canadiens débarquent leurs prises directement à leurs usines de transformation.¹⁶ Rien ne laisse supposer qu'un pourcentage semblable d'acheteurs des États-Unis n'imiteraient pas leurs homologues canadiens.

6.12 Les deux Parties ont consacré une bonne partie de leur mémoire et de leur plaidoyer à essayer de prouver, dans le cas des États-Unis, la nature et l'importance des coûts supplémentaires imposés aux acheteurs américains et, dans celui du Canada, l'insignifiance des coûts. Aucune des deux Parties n'a réussi à faire la preuve des coûts réels que les acheteurs américains auraient à payer. En se basant tout simplement sur les mesures que les acheteurs auraient à prendre, c'est-à-dire le débarquement au Canada, le déchargement et le chargement en vue de la réexpédition vers les États-Unis, le Groupe spécial est convaincu que

¹⁶Voir Réponses canadiennes aux questions supplémentaires des membres du Groupe spécial sur le saumon et le hareng de la C.-B., 25 juillet 1989.

les coûts entraînés par l'obligation de débarquement seraient plus que minimes comparativement à l'option de l'expédition directe depuis les champs de pêche jusqu'à un débarcadère du poisson ou une usine de transformation aux États-Unis.¹⁷

6.13 En somme, bien qu'il soit difficile, d'après la preuve présentée, d'évaluer avec précision l'incidence de l'obligation de débarquement et bien qu'il soit évident que l'obligation de débarquement ne sera pas un fardeau financier pour certains acheteurs à l'exportation, le Groupe spécial est d'accord pour dire qu'un nombre considérable d'acheteurs à l'exportation potentiels pourraient réaliser de plus grandes économies en expédiant directement les prises par bateau et que, pour la plupart de ces acheteurs, les frais supplémentaires occasionnés par un débarquement non voulu seraient importants. Par conséquent, le Groupe spécial conclut que, dans sa forme actuelle, l'obligation de débarquement du Canada est une restriction à la vente pour

¹⁷Les États-Unis font aussi valoir que la détérioration de la qualité du poisson causée par la manutention supplémentaire ainsi entraînée augmente les coûts pour les exportateurs américains. Le Canada soutient que les techniques modernes de manutention limitent ou suppriment toute perte de qualité attribuable à la manipulation. Même si une perte de qualité semble plausible dans certaines circonstances, le Groupe spécial ne juge pas bon de se prononcer sur la question qui n'a aucun effet sur sa décision.

l'exportation au sens de l'article XI.1 du GATT et, partant, de l'article 407 de l'Accord de libre-échange.

6.14 Un des membres du Groupe spécial juge insuffisante la preuve présentée pour appuyer la conclusion du Groupe spécial quant à l'importance du fardeau imposé par l'obligation de débarquement. Il est toutefois d'avis que, compte tenu de l'ensemble de la preuve présentée, l'obligation de débarquement est une restriction au sens de l'article XI:1. Un autre membre du Groupe spécial ne croyait pas que les règles en vigueur ou les décisions antérieures du GATT constituaient une base claire sur laquelle fonder un jugement en l'occurrence si l'obligation de débarquement constitue une restriction au sens de l'Article XI:1 et n'était pas prêt à prendre une décision sur cette question. Ce membre estime en outre que la question de la conformité des exigences en matière de débarquement avec les règles du GATT soulève certains points de fait que les parties contractantes du GATT pourraient vouloir étudier plus à fond.

VII. LA QUESTION DE L'ARTICLE XXg)

1. Le critère juridique approprié

7.01 L'Article XXg) porte que «rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales,

sous réserve que ces mesures de conservation

ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international.

Le Canada fait valoir que même si l'on juge que l'obligation de débarquement enfreint l'Article XI:1, elle est néanmoins permise par cette disposition. Les États-Unis ne sont pas d'accord.

7.02 Les Parties conviennent que, puisque l'Article XXg) constitue une exception aux obligations de l'Accord général, il incombe au Canada de prouver que cette disposition s'applique. Elles reconnaissent aussi que l'on a satisfait à plusieurs des critères de

l'Article XXg) qui ne sont pas remis en question : 1) il est convenu que le poisson visé par l'obligation de débarquement constitue une «ressource naturelle épuisable» au sens de l'Article XXg); 2) il est convenu que les restrictions imposées par le Canada quant au volume des prises effectuées par les pêcheurs canadiens satisfont à l'exigence de l'alinéa g) qui limite la production nationale de la ressource en cause; 3) il est convenu que la première condition énoncée dans le préambule de l'Article XX n'est pas remise en question, car personne ne prétend que l'obligation de débarquement constitue une discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays étrangers.

7.03 Les Parties conviennent que les questions en litige sont les suivantes et qu'il faut établir

1) si l'obligation de débarquement satisfait à la condition énoncée dans l'alinéa g), soit qu'il doit s'agir d'une mesure «se rapportant à la conservation» des ressources naturelles épuisables en question; ou, au contraire,

2) si l'obligation de débarquement constitue une «restriction déguisée au commerce international» qui contrevient à la deuxième

condition énoncée dans le préambule de l'Article XX.

7.04 Les Parties s'entendent aussi sur la signification générale des critères en cause. Elles acceptent toutes deux l'interprétation suivante fournie par le Groupe spécial du GATT dans son rapport de 1987 sur la compatibilité avec le GATT de l'ancienne prohibition d'exportation du Canada:

4.6 Le Groupe spécial a noté que certains alinéas de l'Article XX stipulent que la mesure doit être «nécessaire» ou «essentielle» à la réalisation de l'objectif de politiques visé ... tandis que l'alinéa g) traite seulement des mesures «se rapportant à» la conservation des ressources naturelles épuisables. En conséquence, semble-t-il, l'Article XXg) ne concerne pas seulement les mesures qui sont nécessaires ou essentielles à la conservation des ressources naturelles épuisables, mais aussi une gamme plus large de mesures. Toutefois, comme l'indique le préambule de l'Article XX, l'inclusion de l'Article XXg) dans l'Accord général n'avait pas pour objet d'élargir la portée de l'article à des mesures prises à des fins de politique commerciale, mais simplement d'assurer que les engagements pris au titre de l'Accord général n'empêchent pas l'application de politiques visant à la conservation de ressources naturelles épuisables. Aussi le Groupe spécial a-t-il conclu que, s'il n'était pas impératif qu'une mesure commerciale soit nécessaire ou essentielle pour la conservation d'une ressource naturelle épuisable, il fallait cependant que cette mesure visé principalement à la conservation d'une ressource naturelle épuisable pour qu'elle soit considérée comme «se rapportant à» la conservation au sens de l'Article XXg). De même, le Groupe spécial a estimé que

l'expression «conjointement avec», à l'Article XXg), devait être interprétée d'une façon à assurer que la portée des mesures pouvant être prises au titre de cette disposition corresponde à l'objet en vue duquel elle a été incluse dans l'Accord général. C'est pourquoi, de l'avis du Groupe spécial, une mesure commerciale ne pouvait être considérée comme appliquée «conjointement avec» des restrictions à la production que si elle visait principalement à donner effet à ces restrictions.¹⁸

Comme l'indique le texte cité, l'interdiction de restrictions «déguisées» du commerce international dont il est question dans le préambule de l'Article XX constitue essentiellement l'inverse de l'exigence de l'alinéa g) en vertu duquel les mesures de conservation qui entraînent des restrictions sur le commerce doivent en fait avoir un véritable objectif de conservation.

7.05 Le Groupe spécial a commencé par examiner le but et la signification de la conclusion du Groupe spécial du GATT qui a jugé que les mesures de l'Article XXg) doivent «viser principalement à» la conservation. Le Groupe spécial reconnaît que la raison d'être de l'Article XXg) est de faire en sorte que les dispositions du GATT n'empêchent pas les gouvernements de mettre en oeuvre leurs politiques de conservation. À cet

¹⁸Canada - Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés, L/6268 (20 novembre 1987), para. 4.6 (page 18). (L'expression «vise principalement à» n'est pas soulignée dans le texte original.)

égard, le Groupe spécial reconnaît que la conservation des ressources naturelles répond à certaines préoccupations plus générales concernant l'environnement qui reflètent des intérêts économiques et autres. Le Groupe spécial est conscient de la pertinence de telles préoccupations pour l'interprétation et l'application de l'Article XXg), et de la nécessité d'accorder aux gouvernements suffisamment de latitude pour leur permettre de mettre en oeuvre leurs politiques de conservation. L'Article XXg) ne visait pas à permettre aux intérêts commerciaux d'un pays de l'emporter sur les préoccupations légitimes d'un autre pays en matière d'environnement.

7.06 Toutefois, le Groupe spécial reconnaît aussi que pour atteindre son objectif général, il n'est pas nécessaire que l'Article XXg) exempte de l'interdiction toutes les mesures de promotion de la conservation. Les seules mesures que l'Article XXg) protège sont celles qui font partie d'un véritable programme de conservation. Le critère «qui vise principalement à» sert à déterminer si l'on a satisfait à cette condition.

7.07 De l'avis du Groupe spécial, il faudrait appliquer le critère «qui vise principalement à» aux qualités objectives de la mesure en cause. Une mesure

comme l'obligation de débarquement du Canada pourrait avoir plusieurs effets, notamment à la fois favoriser la conservation et restreindre le commerce. Même dans ce cas, cela n'exclurait pas l'existence d'un objectif de conservation véritable. La mesure en question pourrait constituer un volet précieux d'un programme de conservation qu'il vaudrait la peine d'appliquer pour des raisons de conservation seulement. De l'avis du Groupe spécial, il s'agit là, en bout de ligne, de la raison d'être du critère. Si la mesure avait été adoptée pour des raisons de conservation seulement, l'Article XXg) aurait permis à un gouvernement de l'employer.

7.08 Pour appliquer ce critère, le Groupe spécial tient compte du fait qu'il doit examiner les facteurs objectifs qui interviennent dans une décision d'adopter une telle mesure, notamment les avantages qu'aurait la mesure même sur le plan de la conservation et le fait de savoir s'il existe une raison véritable de choisir la mesure en question plutôt que d'autres qui pourraient donner le même résultat. Étant donné aussi que les gouvernements n'adoptent pas de mesures de conservation à moins que les avantages pour la conservation ne justifient les coûts à payer, le Groupe spécial doit se pencher sur les coûts de la mesure -- tant ceux des ressources que ceux des inconvénients subis par les

intérêts commerciaux et autres affectés par la mesure -- afin de décider si les avantages découlant de cette mesure auraient en effet entraînés son adoption.

7.09 Le Groupe spécial reconnaît que la question en l'occurrence présente une difficulté spéciale, car le principal facteur de coût lié à l'obligation de débarquement est l'inconvénient commercial subi par les exportateurs qui doivent effectuer un débarquement, un déchargement et un rechargement non désirés. Le Groupe spécial est d'avis qu'il faut, en vertu de l'Article XXg), traiter cet inconvénient commercial pour les exportateurs exactement de la même façon que l'on traiterait un fardeau équivalent imposé aux acheteurs canadiens. Autrement dit, pour déterminer à quel point un gouvernement tient vraiment à une mesure de conservation, il faut établir s'il aurait été disposé à adopter la mesure si ses propres ressortissants avaient dû en supporter les coûts réels. Sinon, le texte de l'Article XXg) obligerait à soumettre les mesures de conservation qui imposent des fardeaux aux exportateurs à un critère différent de celui qu'on appliquerait aux mesures qui imposent des fardeaux aux acheteurs nationaux.¹⁹

¹⁹En rédigeant l'Article XX, on a voulu éviter que les fardeaux imposés par celui-ci ne soient imposés qu'aux intérêts commerciaux étrangers seulement. Au cours de la réunion de Genève du Comité

7.10 C'est pourquoi le Groupe spécial conclut que pour déterminer si l'obligation de débarquement du Canada aurait été adoptée pour des raisons de conservation seulement, il faut d'abord chercher à savoir si les avantages qu'elle présente pour la conservation auraient été suffisants pour justifier d'imposer l'inconvénient commercial en question. Pour se conformer à la neutralité commerciale imposée par l'Article XXg), il faut se demander si le Canada aurait adopté l'obligation de débarquement si la mesure en question avait obligé un nombre équivalent d'acheteurs canadiens à débarquer et à décharger leurs prises ailleurs qu'à leur destination prévue.

7.11 Le Groupe spécial reconnaît que, pour appliquer le critère prévu à l'Article XXg), il faut poser un

préparatoire de l'OIC, plusieurs délégués ont proposé d'ajouter à ce qui est maintenant l'Article XXb) une condition obligeant tout pays membre qui applique une mesure restrictive nécessaire à la protection de la santé à imposer dans son propre territoire des mesures correspondantes de sécurité de la santé afin que le pays exportateur n'ait pas à «porter le fardeau entier» de la mesure de protection de la santé. E/PC/T/A/PV/30 à 8. Les délégués ont fini par supprimer la condition lorsqu'ils n'ont pu s'entendre sur son texte. Ce faisant, ils ont toutefois convenu que l'interdiction d'imposer des restrictions déguisées au commerce énoncée dans ce qui constitue maintenant le préambule de l'Article XX interdirait toute tentative de recourir à l'exception de l'Article XXb) pour imposer des mesures aux importations seulement sans imposer des restrictions nationales semblables. Id. à 11-15. L'exigence centrale de l'Article XXg) qui stipule que les restrictions au commerce étranger doivent être appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale reflète le même désir d'égalité.

certain nombre de jugements sur des questions liées à la politique de conservation. Le Groupe spécial reconnaît que chaque État a le droit souverain d'adopter les politiques de conservation qu'il souhaite mettre en oeuvre. Toutefois, le Groupe spécial doit par ailleurs tenir compte des obligations que le Canada et les États-Unis ont acceptées en vertu du GATT et de l'Accord de libre-échange en ce qui concerne les mesures de conservation qui imposent des restrictions au commerce. Dans le préambule de l'Article XX du GATT, qui interdit expressément les restrictions «dégouisées» au commerce international, les Parties reconnaissent qu'elles soumettront à l'analyse d'un tiers les raisons d'être des mesures de conservation qui imposent des restrictions au commerce. Comme il doit appliquer cette disposition, le Groupe spécial doit, en vertu de son mandat, évaluer lui-même la justification de la mesure de conservation en question.²⁰

²⁰On a incorporé à l'Article XX le pouvoir d'examiner les affirmations d'un gouvernement quant à sa raison d'adopter une mesure par crainte d'abus des exceptions prévues à l'Article XX. Voir E/PC/T/C.II/32 à 11 (le délégué des Pays-Bas signale que des exceptions comme celles de l'Article XXb) «font l'objet d'abus à des fins de protection indirecte», et recommande un amendement interdisant les mesures qui constituent une protection indirecte); E/PC/T/C.II/50 à 7 (le résumé indique que le Royaume-Uni a proposé le texte de ce qui constitue maintenant le préambule de l'Article XX dans le but d'«empêcher qu'on abuse des exceptions» prévues à l'Article XX).

2. La raison d'être de l'obligation de débarquement sur le plan de la conservation

7.12 Le Canada affirme que, sur le plan de la conservation, l'obligation de débarquement vise à maintenir et à améliorer la qualité des données sur la conservation tirées des prises commerciales effectuées dans ses champs de pêche du hareng prêt à frayer et du saumon du Pacifique.²¹ Le Canada reconnaît que l'obligation de débarquement repose sur une méthodologie beaucoup plus interventionniste que celle employée dans les autres pêches du Pacifique. Il cherche à justifier cette plus grande intervention en soutenant que les pêches du saumon et du hareng prêt à frayer sont plus importantes pour le commerce et plus difficiles à gérer. Après avoir analysé l'ensemble de la preuve, le Groupe spécial conclut qu'il est justifié de distinguer les pêches du saumon et du hareng prêt à frayer. L'argument le plus convaincant, c'est que le risque de surpêche est relativement plus fort dans ces pêches à cause de

²¹Le Canada a noté que les effets sur la collecte des données de la nouvelle obligation de débarquement ne représenteront en grande partie que le maintien de la pratique antérieure, si l'on tient compte du fait que la restriction antérieure à l'exportation représentait une obligation de débarquement de facto qui donnait aux agents de conservation canadiens accès à presque 100 % des prises canadiennes. Toutefois, le Canada a par ailleurs attiré l'attention sur ses efforts récents en vue d'améliorer les méthodes de collecte des données en vigueur, amélioration qui dépend aussi, a-t-il soutenu, du maintien du débarquement au Canada de la totalité des prises.

l'envergure et de la capacité de prises plus grandes des flottes de saumon et de hareng, et des avantages financiers plus importants que présente la surpêche.²²

7.13 Les États-Unis font valoir certains arguments pour laisser entendre que le niveau élevé de qualité des données recherché par le biais de l'obligation de débarquement n'est tout simplement pas utile étant donné toutes les autres données insuffisantes et moins que parfaites sur le saumon et le hareng prêt à frayer que le Canada accepte ou est forcé d'accepter. On évoque à cet égard les données inadéquates reçues au sujet du nombre élevé des prises de saumon effectuées par les pêcheurs sportifs, la difficulté de contrôler les chalutiers à saumon, la pratique qui consiste à permettre aux tenders de mélanger les prises provenant de pêches différentes, et la nécessité de compter sur les données des États-Unis dans le cas des stocks de saumon qui peuvent être interceptés dans les eaux américaines. Le Groupe spécial a cependant de la difficulté à accepter qu'il soit inutile d'avoir de meilleures données sur un phénomène en raison des lacunes que présentent les données dans un autre domaine. À l'exception de certains points précis

²²Même s'il a été question de l'absence d'obligation de débarquement dans les pêches de l'Atlantique, les renseignements sur les pêches de l'Atlantique qui ont été soumis au Groupe spécial n'étaient pas suffisants pour permettre de tirer des conclusions de cette comparaison.

avancés ci-dessous, le Groupe spécial ne trouve pas excessifs les objectifs généraux du Canada en ce qui concerne la qualité des données.

3. La contribution de l'obligation de débarquement à la collecte des données

7.14 Reconnaisant qu'on a besoin, pour les fins de la conservation, de données de très grande qualité sur les pêches du saumon et du hareng prêt à frayer, le Groupe spécial considère qu'il s'agit avant tout de savoir si l'obligation de débarquement contribue à répondre à ce besoin et, dans l'affirmative, dans quelle mesure. Le Groupe spécial ne croit pas que les États-Unis contestent qu'une obligation de débarquement soit liée à la production de données de meilleure qualité. Le problème soulevé par les États-Unis est de savoir s'il existe, sur le plan de la conservation, une raison qui justifie de choisir une obligation de débarquement qui s'applique à 100 % des prises plutôt que d'autres méthodes que l'on peut prétendre aussi efficaces mais qui imposent moins de restrictions au commerce. Les États-Unis ne prétendent pas que le Canada est tenu de choisir une option moins restrictive en soi. Ils font plutôt valoir qu'ayant eu le choix entre une obligation de débarquement et une méthode moins restrictive, le Canada

a choisi l'obligation de débarquement plus restrictive pour des raisons de politique commerciale plutôt que de conservation. Le Canada conteste cette affirmation en soutenant qu'il a choisi l'obligation de débarquement parce que les autres méthodes de collecte de données sur les exportations ne suffisent pas. C'est pourquoi le Groupe spécial conclut qu'afin d'évaluer la contribution apportée à la collecte des données par l'obligation de débarquement même, il doit évaluer la contribution relative que pourraient apporter d'autres méthodes.

a) Solutions de rechange à l'obligation de débarquement

7.15 Le Groupe spécial considère qu'il faut d'abord chercher à savoir s'il n'y aurait pas, parmi les autres méthodes de collecte de données disponibles, des méthodes que le Canada pourrait raisonnablement utiliser. Les États-Unis font valoir que le Canada peut obtenir, sans difficulté majeure, autant de données de qualité qu'il le veut de sources américaines. Le Canada soutient qu'on ne peut s'attendre à ce qu'un État côtier base sa stratégie de conservation sur la coopération d'un État étranger. De l'avis du Canada, il faut par conséquent exclure de l'analyse les méthodes de collecte des données qui dépendent de la coopération des États-Unis.

7.16 Le Groupe spécial reconnaît que, dans le cadre du Traité du saumon du Pacifique, le Canada et les États-Unis se sont déjà engagés à collaborer de façon soutenue dans le domaine de la gestion des pêches de saumon au-delà des eaux limitrophes, et que, en pratique, ils ne peuvent assurer une gestion efficace de ces pêches sans une telle collaboration. Néanmoins, compte tenu des droits et obligations d'un État côtier en matière de gestion des pêches en vertu du droit de la mer et, compte tenu surtout des frictions qui tendent à caractériser les relations internationales dans le domaine des pêches à travers le monde, le Groupe spécial ne peut accepter l'affirmation avancée selon laquelle l'Article XXg) du GATT exige une telle collaboration. Le Groupe spécial est d'accord avec la position du Canada dans ce sens qu'un État ne pourrait être tenu de fonder sa stratégie de conservation et de gestion des pêches sur la collaboration d'un autre État.

7.17 Par conséquent, afin de trouver des solutions de rechange raisonnables, le Groupe spécial exclut de l'analyse plusieurs sortes d'accommodements de type coopératif préconisés par les États-Unis. Le Groupe spécial exclut les accommodements qui dépendent de la coopération active des représentants des États-Unis dans l'exercice de fonctions demandées par le Canada:

échantillonnage, inspection ou documentation, par exemple. Il exclut aussi les accommodements où il faudrait utiliser des données américaines comme source première, et ceux qui reposent sur l'application des lois canadiennes par les États-Unis ou l'application des lois américaines par les États-Unis à la demande du Canada.

7.18 Par ailleurs, le Groupe spécial conclut également que les gouvernements ne pourraient justifier d'exclure de leur analyse tous les accommodements comportant un élément transfrontière. Dans chaque cas, il faudrait chercher à savoir si l'élément transfrontière peut effectivement être contrôlé par le gouvernement en question. Le Groupe spécial est persuadé qu'il existe d'autres méthodes de collecte de données sur l'exportation qui n'obligeraient pas le Canada à se fier sur la coopération des États-Unis. Il n'incombe pas au Groupe spécial de décider laquelle des nombreuses options possibles serait la meilleure, mais il estime que l'on pourrait considérer les aspects suivants comme typiques des solutions possibles :

. Le Canada pourrait exempter les exportations de l'obligation de débarquement à condition que les intéressés se conforment à des exigences qui répondraient aux mêmes fonctions de collecte des

données ou à des fonctions semblables. Par exemple:

. Les bateaux désireux de transporter du poisson directement sur les marchés d'exportation pourraient être obligés de s'enregistrer à l'avance auprès des gestionnaires régionaux et de donner avis de l'achat prévu, en précisant notamment le nom de l'acheteur et le point de débarquement.

. Ces bateaux pourraient aussi être obligés de s'engager de façon appropriée afin d'assurer la transmission rapide des données relatives aux débarquements.

. L'exemption de l'obligation de débarquement pourrait aussi dépendre des engagements pris par les acheteurs à l'exportation eux-mêmes : les acheteurs pourraient par exemple s'engager à transmettre des copies véritables de leurs rapports nationaux sur les débarquements (ou des rapports canadiens sur les débarquements, ou les deux), à admettre des inspecteurs canadiens et à collaborer avec eux, et à se

conformer à toute autre mesure législative et réglementaire pertinente applicable aux acheteurs canadiens.

. Le Canada pourrait exiger que les bateaux exportateurs donnent avis avant de quitter les champs de pêche, qu'ils transmettent leurs données sur les prises et leur destination exacte et qu'ils permettent aux agents canadiens de monter à bord pour inspecter leur prises ou leur cargaison.

. Le Canada pourrait pénaliser les infractions à ces engagements et se protéger contre les infractions subséquentes en refusant aux contrevenants d'être exemptés de l'obligation de débarquement à l'avenir.

. Le Canada aurait aussi compétence sur les bateaux servant à l'exportation directe qui doivent tous, en vertu de la loi, être immatriculés au Canada.

- b) La contribution de l'obligation de débarquement et les solutions de rechange

7.19 Devant ces possibilités, le Groupe spécial a tenté d'évaluer sommairement dans quelle mesure la qualité des données résultant d'une obligation de débarquement qui s'appliquerait à 100 % des prises serait supérieure à celle des données que l'on pourrait obtenir autrement. À cette fin, le Groupe spécial a analysé les trois principaux éléments du mécanisme de collecte des données que le Canada a invoqués pour justifier l'obligation de débarquement :

- . La capacité d'effectuer des échantillonnages biologiques valables sur le plan statistique;

- . La capacité de dissuader les pêcheurs et les acheteurs de poisson de présenter de faux rapports sur les prises;

- . La capacité de réunir l'information nécessaire à une gestion efficace au cours de la saison.

De plus, le Groupe spécial s'est penché sur les avantages administratifs possibles de l'obligation de débarquement qui existe présentement.

(i) L'échantillonnage biologique

7.20 Le Canada soutient que pour obtenir des données d'échantillonnage biologique valables, les inspecteurs canadiens doivent avoir accès à 100 % des prises, et que les exportations doivent à cette fin être débarquées au Canada. La position du Canada repose sur la théorie de l'échantillonnage aléatoire selon laquelle la probabilité que tous les segments de la population visée soient échantillonnés doit être la même dans tous les cas. Les États-Unis font valoir que de bonnes méthodes statistiques n'exigent pas l'accès à 100 % de la population s'il n'y a aucune raison logique de croire que le segment manquant n'est pas représentatif. Les États-Unis affirment procéder ainsi pour effectuer leur propre échantillonnage biologique et qu'ils ne cherchent pas à échantillonner les exportations de saumon et de hareng prêt à frayer de l'Alaska au Canada, qui représentent approximativement 3 % et de 10 % à 17 % respectivement des prises effectuées dans le secteur sud-est de l'Alaska.

7.21 Après avoir pris en considération les arguments des Parties, y compris les réponses aux questions supplémentaires et les documents d'appui qu'elles ont fournis, le Groupe spécial conclut que l'insistance du Canada quant à la nécessité d'avoir accès à 100 % des prises n'est pas défendable. Personne ne conteste que la

théorie de l'échantillonnage aléatoire accepte la validité des données fondées sur un accès inférieur à 100 % si le segment auquel on n'a pas eu accès est autrement représentatif de l'ensemble. Les autorités citées au Groupe spécial ont aussi tendance à appuyer l'avis selon lequel il est possible de poser des jugements sur la représentativité en se basant sur l'analyse logique.²³ Rien ne permet de croire que le poisson dans les bateaux exportateurs différerait de quelque façon systématique que ce soit de la population générale prise dans le même champ de pêche ou dans la même strate d'échantillonnage. On n'a pas donné non plus d'autre exemple d'un programme d'échantillonnage biologique qui exigerait un accès total.

7.22 Le Groupe spécial reconnaît toutefois que l'on ne peut exclure le risque d'erreur lorsqu'une partie de la population n'est pas accessible pour l'échantillonnage, et que le risque augmente proportionnellement au volume du segment manquant. Le Groupe spécial convient qu'à un pourcentage donné, le risque devient trop important pour être acceptable, mais

²³Voir J. Gulland, Manuel des méthodes d'évaluation des stocks d'animaux aquatiques, Partie 1 : Analyse des populations dans Manuels FAO de science halieutique, n° 4 (1969) pp. 23-24; voir aussi J. Gulland, Manuel des méthodes d'évaluation des stocks d'animaux aquatiques, Partie 3 : Échantillonnage, dans Manuels FAO de science halieutique, n° 3 (1966) page 14.

il reporte à plus tard toute tentative de quantifier le pourcentage en question jusqu'à ce qu'il ait analysé les autres fonctions de la collecte des données.²⁴

(ii) La dissuasion des faux rapports

7.23 Les Parties conviennent que plusieurs facteurs incitent les pêcheurs à ne pas faire rapport de toutes leurs prises. Les documents de vente qui régissent le paiement du poisson établissent certes une première ligne de défense contre de tels rapports falsifiés, mais les deux Parties reconnaissent que les acheteurs et les vendeurs peuvent la contourner si les acheteurs sont disposés à se livrer à la fraude en payant sous la table le poisson non déclaré. Les Parties conviennent que

²⁴Le Canada insiste considérablement sur la nécessité de stratifier l'échantillonnage, c'est-à-dire de recourir à la pratique qui consiste à diviser parfois les populations à échantillonner en sous-populations plus petites selon des caractéristiques comme les dates de pêche, les engins utilisés et les sous-régions de pêche. Si certaines populations de prises sont subdivisées en sous-populations plus petites, il y a plus de chances que les exportations non débarquées puissent être concentrées dans une sous-population en particulier, et que le volume de la part exportée puisse monter à un point où il devient trop important pour être omis de l'échantillonnage même. Certains membres du Groupe spécial sont d'avis que la façon la plus raisonnable de traiter de tels cas exceptionnels serait d'envoyer des inspecteurs à la destination d'exportation pour y échantillonner le nombre requis de bateaux, comme le Canada le fait déjà dans le cas des exportations de poisson de fonds de la côte Ouest au lieu d'imposer une obligation de débarquement à tous les bateaux exportateurs. La majorité des membres du Groupe spécial sont d'avis que, aussi raisonnable cette solution puisse-t-elle être, on ne pourra obliger le Canada à compter sur la possibilité de pouvoir effectuer des inspections dans un état étranger.

d'autres mesures d'application s'imposent pour empêcher que de telles fraudes soient commises et qu'une menace crédible de découverte et de sanctions subséquentes constitue un élément clé de la dissuasion.

7.24 Le Canada fait valoir que, pour un pêcheur canadien, l'obligation de débarquement constitue une menace des plus crédibles parce que même si les bateaux ne sont pas tous inspectés par un inspecteur du gouvernement, tous risquent de l'être. Le Canada prétend que la menace ne serait pas la même pour les bateaux qui seraient autorisés à se rendre directement aux États-Unis, parce que les États-Unis ne comptent pas, comme moyen de détection, sur les vérifications faites au hasard par leurs agents. Même si des cas étaient mis au jour, le Canada se retrouverait à traiter dans un pays étranger qui impose de nombreux obstacles aux poursuites en justice.

7.25 Le Groupe spécial n'est pas persuadé que, du moins là où les exportations sont faibles, le fait de laisser partir des exportations sans débarquement ferait beaucoup de différence sur le plan de la dissuasion. Sans qu'il soit nécessaire de compter sur l'application de la loi dans un pays étranger, le Canada a le pouvoir de contrôler lui-même les exportations non débarquées et

d'imposer des sanctions en cas de faux rapports. Le Canada peut exiger que les négociants désireux d'être exemptés d'une obligation de débarquement s'engagent à prendre d'autres dispositions relatives à la collecte de données adéquates. Le Canada a aussi le pouvoir d'imposer des sanctions en cas d'infraction à ces engagements en refusant à l'avenir de permettre aux contrevenants d'être exemptés de l'obligation de débarquement. Le Canada a aussi compétence effective sur les bateaux qui servent aux exportations directes.

7.26 Le Groupe spécial n'est pas persuadé non plus qu'il y aurait une diminution importante de l'effet dissuasif à cause des méthodes de détection particulières aux États-Unis. L'effet dissuasif dépend de la façon dont les sujets perçoivent les chances qu'ils ont d'être découverts. Ces chances sont calculées à partir des enquêtes, des poursuites et des condamnations qui se produisent aux États-Unis, là où les forces de l'ordre maintiennent une présence visible.

(iii) La gestion au cours de la saison

7.27 Le Canada a informé le Groupe spécial que les gestionnaires régionaux utilisaient les données sur les débarquements pour gérer au cours de la saison les pêches

de plus longue durée. Les données servent à calculer le total cumulatif des prises, de façon à permettre aux gestionnaires de décider s'il faut fermer une pêche ou effectuer d'autres ajustements. Le Canada soutient que le fait de ne pas obtenir de données de débarquement sur les exportations non débarquées nuirait à la gestion au cours de la saison.

7.28 Le Groupe spécial n'est cependant pas convaincu que l'absence de rapports de débarquement sur les exportations non débarquées aurait un effet important sur la gestion au cours de la saison, du moins dans les endroits où le volume des exportations est faible. De l'avis du Groupe spécial, aucune des preuves présentées par le Canada ne démontre que les gestionnaires aient besoin de données détaillées sur tous les débarquements au cours de la saison. Il arrive souvent que les prises ne soient pas toutes débarquées au moment où une décision doit être prise et que les gestionnaires se servent des données existantes sur les débarquements pour faire des extrapolations basées sur les PPUE.²⁵ Le Groupe spécial

²⁵PPUE (Prises par unité d'effort) : moyenne des prises effectuées dans le champ de pêche en cause, au cours d'une unité de temps donnée consacrée à la pêche selon le type d'engin utilisé en particulier. On peut extrapoler le volume total des prises en comptant le nombre total de bateaux qui utilisent chaque type d'engin de pêche, en faisant le total de leurs jours d'effort et en multipliant le résultat ainsi obtenu par le coefficient PPUE approprié pour chaque type d'engin.

ne croit pas que, lorsque le volume des exportations non débarquées est faible, le fait de savoir si la part des prises utilisée comme base de calcul comprend ou non une partie de la part représentée par les exportations affecterait considérablement la qualité des extrapolations en question. Même dans les cas où les gestionnaires peuvent disposer à temps au cours de la saison de la totalité des prises cumulatives débarquées, le Groupe spécial n'est toujours pas convaincu que la qualité de leurs décisions de gestion sera affectée par la différence entre le fait de disposer de chiffres réels sur les exportations manquantes plutôt que de compter sur les résultats des rapports radio ou de l'application des données PPUE. Les descriptions de la gestion effectuée au cours de la saison fournies par les Parties ne sous-entendent pas que les décisions de gestion sont d'une précision aussi fine.

7.29 Le Groupe spécial considère également que certaines des conclusions auxquelles il est parvenu plus tôt s'appliquent aussi à la gestion au cours de la saison. Dans la mesure où la dissuasion contre les faux rapports aide à assurer l'exactitude des rapports radio présentés aux gestionnaires au cours de la saison, la conclusion antérieure selon laquelle l'absence d'obligation de débarquement ne réduirait pas de façon

appréciable l'effet dissuasif signifie de même que les rapports radio ne perdraient pas beaucoup de fiabilité. De même, le Groupe spécial a conclu plus tôt qu'il est possible d'obtenir des données d'échantillonnage fiables sans imposer un accès à 100 % des prises, conclusion qui s'appliquerait aussi à l'échantillonnage effectué aux fins de la gestion au cours de la saison.

(iv) Les avantages administratifs

7.30 Le Groupe spécial a aussi cherché à savoir si, par rapport aux autres méthodes de collecte des données, l'application de l'obligation de débarquement à la totalité des prises présentait des avantages supplémentaires. Il a conclu qu'il y avait un certain nombre de facteurs d'ordre administratif ou réglementaire qui pouvaient très bien servir à expliquer pourquoi les fonctionnaires des pêches préfèrent adopter une telle obligation de débarquement plutôt que d'autres méthodes comme celles indiquées ci-dessus. L'obligation de débarquement a l'avantage d'être plus simple que les autres méthodes de collecte des données. Il y a moins de types de comportement à surveiller et moins d'arrangements spéciaux à faire. L'obligation de débarquement de la totalité des prises élimine aussi la nécessité de rendre autant de décisions contestées.

Enfin, les fonctionnaires des pêches du Canada connaissent maintenant très bien les méthodes de collecte des données qui reposent sur l'accès à la totalité des prises, du moins, en ce qui concerne le saumon rouge, le saumon sockeye et le hareng prêt à frayer.

(c) Évaluation sommaire de la contribution de l'obligation de débarquement à la collecte des données

7.31 Le Groupe spécial a convenu de tenir compte, jusqu'à un certain point, des avantages administratifs reliés à l'obligation de débarquer la totalité des prises au moment de prendre une décision relative à l'adoption d'une telle mesure. De l'avis du Groupe spécial, toutefois, de tels avantages ne seraient pas suffisamment importants pour avoir un effect déterminant par eux-mêmes. Selon les membres du Groupe spécial, les avantages de l'obligation de débarquement actuelle sur le plan de la conservation et, plus précisément, en termes de qualité des données, seraient l'élément décisif.

7.32 Après avoir étudié les trois questions, soit l'échantillonnage biologique, l'effet dissuasif et la gestion au cours de la saison, le Groupe spécial a conclu que la contribution de l'obligation de débarquement

actuelle à la qualité des données varierait selon les volumes des exportations qui, autrement, ne seraient pas débarquées. Si les volumes en question étaient très faibles (et, en admettant qu'ils ne soient pas non représentatifs de la pêche ou de la strate d'échantillonnage en cause), il serait alors difficile de constater une amélioration importante de la qualité globale des données par rapport à celles que l'on obtiendrait si les exportations en cause n'étaient pas soumises à l'obligation de débarquement. Même si les volumes étaient un peu plus importants, l'impact de l'obligation de débarquement sur la qualité globale des données dépendrait de l'importance de la portion en cause des données pour les fonctions d'échantillonnage ou de gestion en question et, dans la mesure de son importance, de la qualité des données auxquelles on aurait accès par d'autres moyens si les exportations en cause n'étaient pas débarquées. Par ailleurs, le Groupe spécial admet qu'au-delà de certains volumes d'exportations non débarquées, l'absence d'accès direct aux exportations en cause pourrait nuire à l'intégrité de l'échantillonnage et de la gestion en cause.

7.33 Le Groupe spécial n'a pu toutefois préciser le pourcentage d'exportations non débarquées auquel l'obligation de débarquement entraînerait une différence

importante dans la qualité des données. Le Groupe spécial était d'avis que le besoin d'accès direct aux exportations non débarquées varierait selon la nature de la pêche en cause. Lorsqu'une pêche affecte de nombreux stocks, et particulièrement lorsque la composition relative des stocks varie pendant la saison de pêche ou dans des sous-régions en particulier, il faudrait en général avoir accès à un pourcentage plutôt élevé du total des prises. Dans le cas d'autres pêches qui affectent des stocks relativement peu nombreux, comme certaines pêches de hareng prêt à frayer, il ne serait pas nécessaire d'avoir accès à un pourcentage aussi élevé des prises.

7.34 Tout en reconnaissant que le choix d'un pourcentage particulier serait dans une certaine mesure arbitraire, le Groupe spécial a jugé quand même nécessaire d'indiquer, d'une façon quelconque, les dimensions quantitatives. Après avoir pris en considération le risque d'erreur inhérent à chacun des trois principaux éléments du mécanisme de collecte des données sur lequel compte le Canada, le Groupe spécial a conclu que l'obligation de débarquer la totalité des prises aurait rarement un impact significatif sur la qualité des données en général dans les cas où le volume des exportations non débarquées en provenance d'une pêche

donnée se situerait entre 10 % et 20 %.²⁶ Les écarts entre la qualité des données obtenues lorsque l'obligation de débarquement s'applique à la totalité des prises, et la qualité de celles que l'on pourrait obtenir par d'autres moyens raisonnablement accessibles seraient alors plutôt minces. En soi, de tels écarts ne justifieraient pas très solidement, sur le plan de la conservation, d'imposer l'obligation de débarquement au lieu d'adopter les solutions de remplacement disponibles. Si, par ailleurs, les volumes des exportations non débarquées étaient supérieures à 10 % ou 20 % des prises en provenance d'une pêche en particulier, l'obligation de débarquement des exportations en question pourrait alors entraîner d'importants avantages sur le plan de la conservation.

4. Conclusions

7.35 Tel que mentionné précédemment par le Groupe spécial, il s'agissait avant tout de déterminer si les avantages sur le plan de la conservation, et les autres avantages d'une obligation de débarquement applicable à la totalité des prises de saumon et de hareng prêt à frayer, auraient été jugés suffisamment importants pour

²⁶Pour certains membres du Groupe spécial, le pourcentage ne devrait pas être supérieur à 10 %; pour d'autres, il devrait être d'au moins 20 %.

compenser les inconvénients commerciaux entraînés par une telle obligation. Et, tel que précisé par le Groupe spécial, les avantages pour la conservation doivent être évalués tant en fonction de l'importance économique que de l'importance non économique accordée à la conservation. Dans ce même ordre d'idées, le critère approprié de neutralité commerciale à utiliser pour évaluer les inconvénients commerciaux doit être de savoir si l'obligation de débarquer la totalité des prises aurait été adoptée si les inconvénients commerciaux imposés aux acheteurs à l'exportation avaient été imposés aux acheteurs canadiens.

7.36 Le Groupe spécial a conclu que la réponse à la question, savoir si les avantages de l'obligation de débarquement de la totalité des prises sont supérieurs aux inconvénients commerciaux, est fonction, dans le premier cas, du volume des exportations de saumon et de hareng prêt à frayer non débarquées que l'on s'attend d'obtenir dans chaque pêche, ou groupe de pêches, en l'absence d'une obligation de débarquement. Le Groupe spécial a reconnu que l'information disponible au moment de l'adoption de l'obligation de débarquement renfermait peu de données pertinentes sur lesquelles se baser pour établir une projection de telles exportations. En raison de la restriction précédente à l'exportation, il n'y

avait aucune donnée sur les exportations antérieures de hareng prêt à frayer ni sur le saumon rose ou le saumon sockeye. Au cours des dernières années, les exportations des trois espèces de saumon préalablement soumises à aucune restriction (le quinnat, le coho et le chum), étaient inférieures à 1 % des prises totales, mais, tel que le Canada l'avait suggéré au Groupe spécial, il se peut que ce faible volume soit le résultat du fardeau imposé dans le cadre de la restriction antérieure à l'exportation, dans ce sens que les prises mixtes devaient être séparées. Il y avait certaines données récentes sur les exportations américaines vers le Canada,²⁷ mais aucune des parties n'a jugé ces données probantes. À la difficulté d'établir des projections sur les exportations non débarquées en particulier s'ajoute la preuve qu'une certaine partie des exportateurs pourraient choisir de débarquer au Canada pour des raisons d'ordre économique.

7.37 Le Groupe spécial a donc été obligé de se demander si, dans de telles conditions d'incertitude, le fardeau commercial de l'obligation de débarquement aurait été imposé aux acheteurs canadiens dans le but de protéger le processus de collecte des données contre le risque de volumes considérables d'exportations non

²⁷Voir para. 7.20 ci-dessus.

débarquées. Le Groupe spécial a eu de la difficulté à parvenir à une conclusion. Il a reconnu qu'il n'est jamais facile de justifier l'imposition de fardeaux tangibles dans le but d'éviter des risques incertains. Ce risque particulier était difficile à évaluer. Les États-Unis ont cité un certain nombre de facteurs qui rendaient fort vraisemblable que les exportations en général soient relativement peu élevées au cours des premières années, nonobstant d'autres facteurs qui pourraient être à l'origine d'une augmentation des exportations à court et à moyen terme. D'autre part, le fait qu'une restriction à l'importation avait été imposée dans le passé prouvait, dans une certaine mesure, qu'un volume important d'exportations était jugé possible.

7.38 Tout compte fait, le Groupe spécial a conclu que les avantages pour la conservation, et les autres avantages qui auraient pu découler d'une obligation de débarquement applicable à la totalité des prises de saumon et de hareng, n'auraient pas justifié son adoption à titre de mesure de conservation. Le Groupe spécial se fonde sur deux prémisses essentielles pour tirer sa conclusion. Premièrement, en ce qui concerne l'ensemble des pêches, bien qu'il n'ait pas été possible d'éliminer les volumes importants d'exportations non débarquées, la preuve existante démontre qu'il est peu probable que des

volumes d'exportations non débarquées de cette importance se produiraient dans un pourcentage élevé de pêches du saumon et du hareng, surtout au cours des premières années.²⁸ Deuxièmement, les objectifs de conservation inhérents à l'obligation de débarquement auraient pu être atteints si cette obligation avait été structurée de façon plus sélective; par exemple, on aurait pu exempter le pourcentage des prises d'une pêche particulière qui, lorsqu'elles sont exportées directement, ne nuisent pas à l'intégrité du processus de collecte des données relatives à cette pêche. En conséquence, le Groupe spécial a conclu que, puisque l'obligation de débarquement actuelle s'applique à la totalité des prises de saumon et de hareng, il n'est pas possible de dire qu'elle «vise principalement» à la conservation, ni de la considérer comme une mesure «se rapportant à la

²⁸En plus de ses observations sur le rapport initial du Groupe spécial, le Canada a présenté des données sur le volume de certaines exportations de saumon au cours des six premiers mois suivant l'adoption de l'obligation de débarquement. Le Groupe spécial a jugé que cette information pouvait servir à établir la nécessité d'une obligation de débarquement des pêches concernées, mais ne croyait pas que de telles données partielles, qui n'englobaient que certaines pêches de saumon de la côte sud de la Colombie-Britannique et qui ne comprenaient pas de données sur les pêches de hareng prêt à frayer, suffisaient à prouver la nécessité d'une obligation de débarquement de la totalité des prises dont il est question dans le débat actuel.

conservation des ressources naturelles épuisables» au sens de l'Article XXg) du GATT.²⁹

7.39 La conclusion à laquelle le Groupe spécial est parvenu n'empêche pas le Canada d'imposer une obligation de débarquement plus sélective conçue en fonction des besoins précis en matière de collecte des données. L'information sur les prises est d'une importance vitale pour la gestion des pêches de saumon et de hareng du Canada et les obligations de débarquement peuvent jouer un rôle important dans l'obtention des données en question. De plus, bien que les besoins en matière de collecte des données sur les pêches ne puissent être déterminés que sur une base individuelle, la conclusion n'est pas un empêchement à l'imposition d'une obligation de débarquement commune aux groupes de pêches qui ont les mêmes besoins en matière de données ou les mêmes problèmes administratifs. Les mesures de conservation permises en vertu de l'article XXg) incluent la souplesse administrative commune aux programmes de conservation du gouvernement en général.

²⁹Un des membres du Groupe spécial n'était pas d'accord avec cette conclusion et jugeait que l'obligation de débarquement répondait au critère établi, soit «viser principalement» à la conservation. Néanmoins, il partageait les avis exprimés dans les paragraphes 7.39 et 7.40 ainsi que dans la dernière phrase du paragraphe 8.02.2.

7.40 Le Groupe spécial est d'avis que l'obligation de débarquement pourrait s'entendre au sens de «viser principalement à» la conservation si des dispositions étaient prises pour exempter de l'obligation le pourcentage des prises qui, même si elles étaient exportées sans être débarquées, ne nuiraient pas au processus de collecte des données. Bien qu'un tel pourcentage doive être déterminé en fonction des véritables besoins en matière de données ou de gestion relatifs à chaque pêche, ou groupe de pêches connexes, le Groupe spécial était d'avis qu'un pourcentage variant entre 10 % et 20 %, dont il a été question précédemment, pourrait servir de guide approprié.³⁰

VIII. RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

8.01 On a demandé au Groupe spécial de déterminer «si l'obligation de débarquement contrevient à l'article 407 de l'Accord de libre-échange et, dans

³⁰Après avoir reçu le rapport initial, les deux Parties ont fourni des renseignements sur les pêches individuelles pour lesquelles ils jugeaient que l'obligation de débarquement était clairement justifiée ou clairement non justifiée. Les membres du Groupe spécial croyaient que les conclusions auxquelles ils étaient parvenus n'empêchaient pas de telles revendications, mais que, compte tenu des renseignements à leur disposition, ils n'ont pu parvenir à aucune conclusion par rapport à ces revendications.

l'affirmative, si l'obligation peut faire l'objet d'une exception applicable en vertu de l'article 1201».

8.02 La réponse du Groupe spécial est la suivante :

1. Dans sa forme actuelle, l'obligation de débarquement du Canada est une restriction à la «vente pour l'exportation» des espèces de hareng et de saumon non transformés auxquelles elle s'applique au sens de l'Article XI:1 du GATT et c'est pourquoi elle contrevient à première vue aux obligations du Canada en vertu de l'article 407 de l'Accord de libre-échange.³¹

2. Étant donné que l'obligation de débarquement du Canada s'applique à la totalité des prises de saumon et de hareng, il n'est pas possible de dire qu'elle «vise principalement» à la conservation et, donc, de la considérer comme une mesure «se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables» au sens de l'Article XXg) du GATT ou, par voie de conséquence, une mesure assujettie à une

³¹Un des membres du Groupe spécial n'était pas prêt à prendre une décision sur cette question; voir les deux dernières phrases du paragraphe 6.14.

exception applicable en vertu de l'article 1201 de l'ALE.³² Les membres du Groupe spécial sont également d'avis que le Canada pourrait faire en sorte que son obligation de débarquement soit conforme à l'Article XXg) en la structurant de la façon décrite au paragraphe 7.40.

Respectueusement soumis,

³²Un des membres du Groupes spécial n'était pas d'accord; voir le paragraphe 7.38, renvoi 29.

Jim H. Branson
Robert E. Hudec
Donald M. McRae (président)
Donald D. Tansley
Frank Stone

le 16 octobre 1989

ANNEXE A

DANS L'AFFAIRE DE
L'OBLIGATION DU CANADA EN MATIÈRE DE
DÉBARQUEMENT DU SAUMON ET DU HARENG DE LA
CÔTE DU PACIFIQUE

Décision du président sur la question de la nomination
d'un membre suppléant

Notes explicatives

Lors d'une conférence téléphonique tenue le 21 septembre 1989, les Parties ont demandé au président de décider si, suite au décès de M. Waldo Johnson, le Canada avait le droit de nommer un membre suppléant. La même journée, des présentations écrites étaient déposées auprès de la secrétaire canadienne du Secrétariat binational. Le

président a consulté les membres du Groupe spécial à qui l'on avait envoyé des copies des présentations des Parties. Les Parties ont été informées de la décision du président lors d'une conférence téléphonique qui a eu lieu tard en soirée. L'énoncé de la décision et des motifs sous-jacents devait suivre.

Arguments

Le Canada a fait valoir que la question était prévue à l'article 1807:3 de l'Accord de libre-échange et à la partie II des Règles de procédure types à l'intention des groupes spéciaux institués en vertu du chapitre 18. L'article 1807:3 stipule que le Groupe spécial sera composé de cinq membres et la partie II des Règles de procédure types stipule que si l'un des membres du groupe spécial décède, la vacance sera pourvue selon les modalités ayant présidé à la nomination dudit membre. Ainsi, le Canada a conclu que, conformément aux Règles de procédure types, il était obligé de nommer un membre suppléant.

Les États-Unis ont fait valoir que bien que le Canada ait le droit de nommer un membre suppléant si un membre du Groupe spécial décède avant la fin des délibérations, il ne faut pas entendre les règles au sens de permettre la nomination d'un membre suppléant après le dépôt du rapport initial du Groupe spécial. Selon les États-Unis, la partie II des Règles de procédure types porte sur les modalités de nomination d'un membre suppléant et non sur la question de savoir si un membre suppléant doit être nommé. Les États-Unis ont de plus fait valoir que si, lors de la négociation des règles, les Parties s'étaient penchées plus à fond sur cette circonstance particulière mise au jour dans le cas présent, elles en seraient arrivées à la conclusion que le reste des membres du Groupe spécial était habilité à recevoir les objections des parties et à terminer la rédaction du rapport final. Les États-Unis ont également fait allusion au fait que l'introduction d'un nouveau membre du Groupe spécial risquait de dérégler un processus qui, à ce stade-ci, devrait, à son avis, se limiter à l'étude des objections des Parties et que, en plus, des retards pourraient s'ensuivre.

Décision

Que le Canada a le droit de nommer un nouveau membre du groupe spécial pour remplacer M. Waldo Johnson.

Motifs

Bien que ni l'Accord de libre-échange ni les Règles de procédure types ne traitent de façon précise la question de la mort d'un membre du Groupe spécial après le dépôt du rapport initial du Groupe spécial, la partie II des Règles de procédure types prévoit quand même la nomination d'un membre suppléant en cas de décès. Toutefois, les États-Unis soutiennent que cette disposition porte uniquement sur les modalités de nomination et non pas sur la question de savoir si une nomination doit être faite. En effet, les États-Unis estiment que cette question n'est pas prévue dans l'Accord et que, par conséquent, la décision à cet égard doit être fondée sur ce que l'on croit que les Parties auraient convenu si, lors de la négociation de l'Accord de libre-échange, ils s'étaient penchés sur les circonstances particulières mises au jour dans le cas présent et sur ce qui a un sens pratique.

Le fait de partager l'avis des États-Unis laisserait toutefois ouvertes un certain nombre de questions au sujet des circonstances dans lesquelles il serait

approprié de nommer un membre suppléant. Les États-Unis semblent fixer la limite au dépôt du rapport initial, et soutiennent que, lorsqu'un membre du Groupe spécial décède après la date de dépôt du rapport, personne ne devrait être nommé pour le remplacer. Néanmoins, même cette façon de procéder pourrait ne pas convenir dans tous les cas, par exemple, lorsque le membre décédé fait partie des membres de la majorité qui ont voté trois contre deux en faveur du rapport initial. Ainsi, le fait d'adopter le point de vue des États-Unis pourrait vouloir dire que, dans chaque cas, une décision séparée devra être prise pour décider si un nouveau membre du Groupe spécial devrait être nommé.

Quoi qu'il en soit, je suis d'avis que la question doit être réglée conformément à l'article 1807:3 de l'Accord qui stipule que le Groupe spécial sera composé de cinq membres. Rien dans l'Accord n'autorise le Groupe spécial à fonctionner avec moins de cinq membres et, puisque la partie II des Règles de procédure types prévoit la nomination d'un membre suppléant en cas de décès, il est évident que la question du remplacement d'un membre qui décède avait été envisagée. Etant donné que le Groupe spécial n'est plus composé de cinq membres, il faut alors nommer un nouveau membre à moins que les Parties n'en décident autrement. En conséquence, le Canada a le droit

6

de nommer un nouveau membre du Groupe spécial pour remplacer M. Waldo Johnson conformément à la procédure établie dans la partie II des Règles de procédure types.

Le Président,

Donald M. McRae

Le 26 septembre 1989

