

DANS L'AFFAIRE DE:

L'interprétation de l'Article 701.3 et
l'Observation de cet Article par le Canada
en ce qui Concerne les Ventes de Blé Dur

CDA-92-1807-01

©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 E100-2/1-92-1807-01F

**DEVANT LE GROUPE SPÉCIAL INSTITUÉ CONFORMÉMENT AU CHAPITRE 18
DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS**

EN L'AFFAIRE DE :)
)
L'INTERPRÉTATION DE)
L'ARTICLE 701.3 ET) CDA-92-1807-01
L'OBSERVATION DE CET ARTICLE)
PAR LE CANADA EN CE QUI)
CONCERNE LES VENTES DE BLÉ DUR)

RAPPORT FINAL

Le 8 février 1993

Membres du groupe spécial

L'honorable Griffin B. Bell, président
Le très honorable Brian Dickson, C.P.
M. E. William Olson, c.r.
L'honorable Davis R. Robinson
M. Robert B. Shanks

I

INTRODUCTION

A) La procédure

1. Le 11 mai 1992, les États-Unis d'Amérique ont demandé, conformément au chapitre 18 de l'Accord de libre-Change Canada-États-Unis (l'«Accord»), qu'un groupe spécial soit institué pour trancher certaines questions découlant d'un différend entre les États-Unis et le Canada relatif aux exportations de blé dur du Canada vers le territoire des États-Unis. Le Canada a accepté la demande le 18 mai 1992.

2. Un groupe spécial fut donc institué et, en conformité avec l'article 1807(3) de l'Accord, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Canada désignèrent ensemble les personnes qui allaient composer le groupe spécial, à savoir l'honorable Griffin B. Bell (président), le très honorable Brian Dickson, C.P., E. William Olson, c.r., l'honorable Davis R. Robinson, et enfin M. Robert B. Shanks.

3. Après la nomination des membres, les Parties s'entendirent sur le calendrier suivant :

19 août 1992 - Les États-Unis déposent leur mémoire initial;

9 septembre 1992 - Le Canada dépose son contre-mémoire;

21 septembre 1992 - Procédure orale (Ottawa, Canada);

28 septembre 1992 - Chacune des Parties dépose un mémoire complémentaire;

5 novembre 1992 - Le groupe spécial livre son rapport initial;

19 novembre 1992 - Les Parties font connaître leurs objections;

7 décembre 1992 - Le groupe spécial livre son rapport final.

4. Le mémoire initial des États-Unis et le contre-mémoire du Canada ont été reçus en conformité avec le calendrier ci-dessus, et la procédure orale s'est également déroulée à la date prévue.

5. Toutefois, à la fin de l'audience du 21 septembre, et sur la proposition du groupe spécial, les Parties convinrent du nouveau calendrier suivant :

5 octobre 1992 - Chacune des Parties dépose un mémoire complémentaire;

15 octobre 1992 - Chacune des Parties dépose sa réponse au mémoire complémentaire de l'autre;

16 novembre 1992 - Le groupe spécial livre son rapport initial;

25 novembre 1992 - Les Parties font connaître leurs objections au rapport initial;

25 janvier 1992 - Le groupe spécial livre son rapport final.

6. Vu l'importance et la complexité du différend, le groupe spécial décida encore une fois de reporter au lundi 7 décembre 1992

la date limite du dépôt des objections à son rapport initial. Au surplus, à la demande des Parties, le groupe spécial donna aux Parties jusqu'au vendredi 22 janvier 1993 pour donner suite à la demande faite par le groupe spécial dans son rapport initial. Le groupe spécial avait demandé aux Parties de proposer un mécanisme d'échange de l'information qui puisse préserver le caractère confidentiel de cette information tout en garantissant l'observation de l'article 701.3. En conséquence, la date de dépôt du présent rapport final fut reportée au 8 février 1993.

B) Nature du différend

7. Les Parties se sont entendues sur le cadre de référence suivant, dans lequel sont circonscrites les questions litigieuses :

(1) Il est demandé au groupe spécial d'examiner ce qui suit :

(a) l'expression «prix d'achat de ces produits», à l'article 701.3, vise-t-elle uniquement les versements initiaux effectués par la Commission canadienne du blé, ou englobe-t-elle tous les versements effectués relativement à une récolte de blé dur (le versement initial, plus le versement intérimaire et le versement final, s'il en est)?

(b) l'expression «frais d'entreposage et de manutention», à l'article 701.3, comprend-elle les frais de levage aux élévateurs terminus et les autres frais connexes, comme le pesage, l'inspection et la

certification du blé dur pour exportation, opérations effectuées par la Commission canadienne des grains en vertu de la Loi sur les grains du Canada?

- (c) l'expression «autres [frais] qu'elle aura dû assumer», à l'article 701.3, comprend-elle les subventions au transport versées par le gouvernement canadien conformément à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, pour l'expédition du blé dur vers Thunder Bay, en Ontario, en vue de son exportation vers les États-Unis?
 - (d) l'expression «autres [frais] qu'elle aura dû assumer», à l'article 701.3, comprend-elle les frais de transport (par exemple, les frais d'expédition du blé dur depuis Thunder Bay, en Ontario, vers d'autres endroits, en vue de son exportation vers les États-Unis) payés par le Gouvernement du Canada ou par les organismes publics qu'il constitue ou maintient, par exemple la Commission canadienne du blé? et
 - (e) les frais administratifs de la Commission canadienne du blé et autres organismes publics constitués ou maintenus par le Gouvernement du Canada, qui sont engagés relativement au blé dur vendu pour exportation vers les États-Unis, sont-ils inclus dans l'expression «autres [frais] qu'elle aura dû assumer», à l'article 701.3?
- (2) À la lumière des réponses du groupe spécial aux questions ci-dessus, dire si le Gouvernement du Canada, y compris tout organisme public constitué ou maintenu par lui, a ou non vendu du blé dur pour exportation vers le territoire des États-Unis depuis que l'Accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, à un prix inférieur au prix d'achat du blé dur, majoré des frais d'entreposage, de

manutention ou autres qu'il aura dû assumer à l'égard de ce blé dur.

- (3) Le rapport du groupe spécial devra faire état, le cas échéant, des recommandations du groupe spécial en vue du règlement du différend entre les Parties.

8. Il ressort du cadre de référence ci-dessus que la plainte des États-Unis porte essentiellement sur l'interprétation d'une disposition clé de l'Accord, à savoir l'article 701.3, rédigé comme il suit :

Ni l'une ni l'autre Partie, y compris toute entité publique qu'elle constitue ou maintient, ne vendra de produits agricoles destinés à l'exportation vers le territoire de l'autre Partie à un prix inférieur au prix d'achat de ces produits majoré des frais d'entreposage, de manutention ou autres qu'elle aura dû assumer.

9. Comme on l'a dit, les questions que soulève ici l'interprétation de l'article 701.3 visent les exportations canadiennes de blé dur vers les États-Unis d'Amérique. Plus précisément, les États-Unis allèguent, dans leur premier mémoire (pages 9-10), et cela n'est pas contesté par le Canada, que :

Depuis 1986, la production canadienne de blé dur a plus que doublé, passant de 2 millions de tonnes métriques en 1985-86 à 4,6 millions de tonnes métriques en 1991-92. Les exportations canadiennes de blé dur [dans le monde entier] ont augmenté notablement, passant de 2 millions de tonnes métriques en 1986-87 à 3,2 millions de tonnes métriques en 1991-92. Ce n'est qu'en 1986 que le Canada a

commencé d'exporter du blé dur vers les États-Unis de façon régulière, mais ses exportations ont augmenté considérablement depuis cette année-là...

10. Les États-Unis allèguent que, durant «la campagne agricole (juin-mai) 1991-92» (sic), le Canada a exporté 363 000 tonnes métriques de blé dur vers les États-Unis. Ils affirment aussi que le Canada est actuellement le principal exportateur mondial de blé dur (*ibid.*, page 10).

11. Les prix aux États-Unis semblent avoir diminué au cours des dernières années, mais le prix moyen d'une tonne métrique de blé dur pour la campagne agricole 1991-92 était de 135,12 \$ US ou 158,72 \$ CAN. Étant donné les quantités considérables de blé dur qui sont en jeu (le blé dur n'est que l'un des innombrables produits agricoles qui font l'objet d'un négoce entre les Parties), il va sans dire que le règlement de ce différend est d'une grande importance à la fois pour les États-Unis et pour le Canada.

12. Sous ce rapport, le groupe spécial est d'avis qu'il ne peut trancher les questions d'interprétation énumérées dans le cadre de référence sans d'abord circonscrire les principes généraux d'interprétation applicables aux traités internationaux tels que l'Accord.

II LES PRINCIPES D'INTERPRÉTATION À APPLIQUER

13. L'Accord est entré en vigueur aux États-Unis et au Canada en janvier 1989. Il est le résultat de longues et difficiles négociations entre les deux pays. Il s'agit de l'accord commercial le plus complet qui ait jamais été conclu entre deux pays. Il règle les rapports de deux États dont chacun est le plus important partenaire commercial de l'autre et qui ont toujours entretenu des relations privilégiées.

14. Pour interpréter les dispositions pertinentes de l'Accord, le groupe spécial s'est référé aux règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités («la Convention de Vienne»). Contrairement au Canada, les États-Unis n'ont pas ratifié cette convention, mais, après que le groupe spécial eut demandé aux Parties d'exprimer leur point de vue sur le droit applicable au présent différend, les États-Unis répondirent qu'ils acceptaient que le groupe spécial se réfère aux principes inscrits dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (Réponse des États-Unis aux questions du groupe spécial du 4 septembre 1992, page 3).

15. La section 3 de la Convention de Vienne énonce les principes d'interprétation des traités tels que l'Accord. Par souci de commodité, le groupe spécial reproduit ci-après les

parties pertinentes des articles 31 et 32 de la Section 3 de la Convention de Vienne :

ARTICLE 31

Règle générale d'interprétation

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus :

a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;

b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

...

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des Parties.

ARTICLE 32

Moyens complémentaires d'interprétation

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 :

- a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou
- b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

16. Il ressort nettement de l'article 31 qu'un traité tel que l'Accord doit être interprété d'après son contexte et son objet. À ce propos, le groupe spécial voudrait se référer au préambule de l'Accord, préambule qui, comme le prévoit l'article 31(2) de la Convention de Vienne, peut servir à préciser le contexte et l'objet d'un traité :

Le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, ayant résolu

de renforcer les liens d'amitié
uniques et durables entre leurs deux
nations,

de promouvoir la productivité, le plein emploi et l'amélioration constante des conditions de vie dans leurs pays respectifs,

de favoriser l'expansion et la sécurité des marchés pour les biens et services produits sur leurs territoires,

d'adopter des règles claires et
mutuellement avantageuses régissant
leurs échanges commerciaux,

de garantir un environnement
commercial prévisible propice à la
planification d'entreprise et à
l'investissement,

de renforcer la compétitivité des firmes américaines et canadiennes sur les marchés mondiaux,

de réduire les distorsions commerciales résultant d'actions gouvernementales tout en laissant aux Parties la latitude voulue pour protéger l'intérêt public,

de faire fond sur leurs droits et obligations mutuels aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et d'autres instruments de coopération multilatéraux et bilatéraux, et

de contribuer à l'expansion et au développement harmonieux du commerce mondial et de déclencher un élargissement de la coopération internationale, ... (soulignements ajoutés)

17. Ce préambule montre que les Parties entretiennent des rapports particuliers. Lorsque des États souverains s'engagent l'un envers l'autre par traité, il faut toujours, dans l'interprétation des dispositions du traité, présumer la bonne foi de chacune des Parties, et ce principe vaut encore davantage pour les traités conclus entre le Canada et les États-Unis.

18. Le groupe spécial voudrait aussi souligner les parties du préambule qui attestent que chaque pays souhaite «adopter des règles claires et mutuellement avantageuses régissant leurs échanges commerciaux» et «garantir un environnement commercial prévisible propice à la planification d'entreprise et à l'investissement». Ces principes que sont la clarté des règles et la prévisibilité de l'environnement commercial influenceront sur la

façon dont la disposition visée dans la présente espèce doit être interprétée.

19. En ce qui concerne l'applicabilité de l'article 32 de la Convention de Vienne, les États-Unis ont exprimé l'avis que, puisque les termes de l'article 701.3 sont clairs et sans équivoque, il n'est pas nécessaire au groupe spécial de recourir à l'article 32. Le Canada, pour sa part, croit que le groupe spécial peut recourir à l'article 32.

20. Contrairement à ce que soutiennent les États-Unis, le recours à l'article 32 n'est pas limité aux seuls cas où l'on juge que les dispositions de l'Accord sont «ambiguës ou obscures» (deuxième mémoire des États-Unis, le 5 octobre 1992, page 5). Le premier cas où le groupe spécial est fondé à recourir à des moyens complémentaires d'interprétation est précisément celui où de tels moyens lui permettront de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 [voir Brownlie, Principles of Public International Law (1990), 630].

21. Au reste, les Parties n'ont pu, après de multiples réunions et communications destinées à résoudre le différend, aplanir leurs divergences quant à l'interprétation à donner à l'article 701.3. On voit donc que l'article 32 est pertinent à l'affaire qui nous intéresse et que l'on a toutes les raisons de

l'invoquer, que ce soit pour confirmer le sens ordinaire des mots ou pour résoudre une ambiguïté.

22. La procédure orale a elle-même fait ressortir de fortes divergences de vues entre les Parties sur le sens à donner à l'article 701.3.

23. Le 21 octobre 1992, le groupe spécial a donc demandé aux Parties de produire des exemplaires de tout document pertinent à l'interprétation de l'article 701.3, notamment les notes de service internes, les notes d'information, les ébauches de l'article 701.3, les transcriptions des témoignages devant les comités législatifs du Parlement et du Congrès, enfin la correspondance officielle. Certains de ces documents figuraient déjà dans les divers mémoires présentés au groupe spécial par les Parties. Toutefois, le groupe spécial voulait, par cette demande, s'assurer de l'existence d'un dossier complet, propre à faciliter l'interprétation de l'article 701.3.

III INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 701.3

A) Objet de l'article 701

24. Essentiellement, les États-Unis soutiennent que le groupe spécial doit s'en tenir à la formulation, selon eux claire et sans

équivoque, de l'article 701.3 pour résoudre les divergences de vues des Parties sur le sens de cette disposition. Or, l'interprétation que donnent les États-Unis au texte «clair et sans équivoque» de l'article 701.3 contraste à plusieurs égards avec l'interprétation qu'en donne le Canada.

25. Le Canada soutient lui aussi que la formulation de cet article est claire et sans équivoque, mais il s'attache davantage à analyser la disposition selon son contexte et son objet.

26. À notre avis, il importe d'examiner les questions posées dans le cadre de référence en fonction de la totalité de l'article 701 et en fonction de l'objet de chacun de ses paragraphes.

27. Le chapitre 7 de l'Accord porte sur l'agriculture. L'article 701 lui-même concerne plus précisément, comme son titre l'indique, les «subventions à l'agriculture». Reproduisons ici le texte intégral de l'article 701 :

Article 701 - Subventions à l'agriculture

1. Les Parties sont convenues que leur principal objectif en matière de subventions agricoles est d'arriver, à l'échelle mondiale, à éliminer toutes les subventions qui faussent les échanges agricoles, et elles s'entendent pour travailler ensemble à la réalisation de cet objectif, notamment dans le cadre de négociations commerciales multilatérales comme celles de l'Uruguay Round.

2. Ni l'une ni l'autre Partie n'introduira ni ne maintiendra de subventions à l'exportation des produits agricoles originaires de son territoire ou expédiés de son territoire, qui sont exportés directement ou indirectement vers le territoire de l'autre Partie.

3. Ni l'une ni l'autre Partie, y compris toute entité publique qu'elle constitue ou maintient, ne vendra de produits agricoles destinés à l'exportation vers le territoire de l'autre Partie à un prix inférieur au prix d'achat de ces produits majoré des frais d'entreposage, de manutention ou autres qu'elle aura dû assumer.

4. Reconnaissant que les subventions à l'exportation peuvent avoir des effets préjudiciables sur les intérêts de l'autre Partie en matière d'exportation, chaque Partie tiendra compte des intérêts de l'autre Partie en matière d'exportation si elle a recours à une subvention à l'exportation relativement aux produits agricoles exportés vers des pays tiers.

5. Le Canada exclura des tarifs de transport fixés selon les termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, les produits agricoles originaires de son territoire et expédiés par les ports de la côte ouest pour consommation aux États-Unis d'Amérique.

28. L'article 701.1 n'énonce aucune interdiction expresse ou implicite des subventions, mais déclare simplement que l'objectif principal de chacune des Parties est «d'arriver, à l'échelle mondiale, à éliminer toutes les subventions qui faussent les échanges agricoles». L'article 701.1 ne fait aucune distinction entre les subventions «intérieures» et les subventions «à l'exportation».

29. L'article 701.2 interdit expressément, quant à lui, toute subvention à l'exportation visant des produits agricoles qui sont expédiés par une Partie vers le territoire de l'autre Partie. À cet égard, les Parties admettent qu'une «subvention à l'exportation» est une subvention qui est «subordonnée» à l'exportation, c'est-à-dire une subvention qui sera versée uniquement si les marchandises sont exportées vers un autre pays. Strictement aux fins de l'article 701, toute autre forme de subvention est considérée comme «une subvention intérieure», même si en réalité les marchandises qui sont exportées ont pu bénéficier de la subvention.

30. L'article 701.3 ne fait aucune référence directe aux subventions, qu'il s'agisse de subventions à l'exportation ou de subventions intérieures. C'est cet aspect que nous allons aborder ici.

31. L'article 701.4 vise les subventions à l'exportation relativement aux produits exportés vers des pays tiers. Dans une certaine mesure, l'article 701.4 ressemble à l'article 701.1, en ce sens qu'il n'interdit pas expressément les subventions à l'exportation. Il est plutôt formulé d'une façon qui oblige chacune des Parties à tenir compte des intérêts de l'autre Partie si elle applique des subventions à l'exportation pour les produits exportés vers des pays tiers.

32. L'article 701.5 est le plus spécifique de tous, et, même si l'on n'y trouve aucune mention des subventions, il ne fait aucun doute que, lorsqu'il parle des tarifs de transport fixés selon les termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO), il fait référence à une subvention précise versée en vertu de ce texte législatif. En réalité, l'article 701.5 a pour effet d'interdire les subventions au transport de produits agricoles destinés à l'exportation et originaires du Canada, mais expédiés vers les États-Unis par les ports de la côte ouest.

33. L'effet combiné des articles 701.1, 701.2, 701.4 et 701.5 se présente donc comme il suit :

- 1) de façon générale, ni les subventions intérieures ni les subventions à l'exportation ne sont interdites à l'échelle mondiale;
- 2) toutefois, les subventions à l'exportation de produits vers le territoire de l'une ou l'autre Partie sont interdites;
- 3) la seule subvention qui soit expressément interdite est celle qui est versée par le Canada, en conformité avec la LTGO, pour les grains expédiés vers les États-Unis par les ports de la côte ouest.

34. Toutes les subventions sont reconnues comme pouvant fausser les échanges agricoles, mais seules les subventions à l'exportation sont interdites entre les Parties, dont la subvention

versée aux termes de la LTGO pour le transport des céréales expédiées à partir de la côte ouest.

35. Le groupe spécial est d'avis que l'objet global de l'article 701 est clair - les subventions à l'exportation de produits d'une Partie vers le territoire de l'autre Partie sont interdites, et les subventions intérieures sont tolérées - et que cet objet global devrait servir de guide dans l'analyse de l'article 701.3, sauf si l'on ne peut concilier cet objet avec le sens ordinaire des mots employés dans cet article.

36. Cette interprétation de l'objet dominant de l'article 701 peut être confirmée (comme le permet l'article 32 de la Convention de Vienne) par des moyens complémentaires, par exemple les déclarations publiques faites par certains hauts fonctionnaires des États-Unis. Voici un extrait du mémoire du Canada du 9 septembre 1992 :

54. En mai 1988, le sous-représentant américain au Commerce Alan Holmer expliquait dans les termes suivants la raison pour laquelle on n'avait pas tenu compte des subventions au transport versées en vertu de la LTGO pour le grain expédié via Thunder Bay :

... les subventions qui sont versées pour le blé expédié vers l'est ne sont pas subordonnées à l'exportation de ce blé. Elles relèvent donc des règles applicables aux subventions intérieures, et nous ne voulions pas mettre en question dans les négociations nos subventions

intérieures et les subventions intérieures canadiennes.

Nous avons aussi dans l'idée de réserver ces questions pour les négociations commerciales de l'Uruguay Round et d'éviter que les États-Unis et le Canada se privent unilatéralement de leurs moyens dans ce domaine.

55. Lorsqu'il témoigna devant le Comité de l'agriculture, en février 1988, l'ambassadeur Yeutter [représentant américain au Commerce] réitéra ce point de vue :

Le Canada cessera de verser les subventions à l'exportation prévues par la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO), qui profitent aux producteurs canadiens (surtout de céréales fourragères) exportant vers les États-Unis par les ports de la côte ouest. L'Accord ne réduit pas les droits actuels de l'un ou l'autre pays d'accorder des subventions intérieures, de telle sorte que les subventions versées aux termes de la LTGO pour les produits expédiés vers l'est depuis les provinces des Prairies peuvent être maintenues pour autant qu'elles soient aussi versées lorsque le produit est consommé au Canada. (Soulignement ajouté)

(Voir aussi l'extrait d'une lettre de l'ambassadeur Yeutter, cité ci-après au paragraphe 106).

B) Objet de l'article 701.3

37. L'article 701.3 ne traite pas expressément des subventions à l'exportation, mais il porte sur les ventes à l'exportation de produits agricoles depuis le territoire d'une

Partie vers celui de l'autre. Il constitue donc une suite logique de l'article 701.2 (qui interdit expressément les subventions à l'exportation entre les territoires des deux Parties), puisqu'il vise expressément le commerce d'exportation entre les Parties.

38. Comme on l'a déjà dit, l'article 701.3 fait partie d'un article qui traite des subventions agricoles. Et bien que le mot «subvention» ne soit pas mentionné dans cette disposition, il faut présumer que, puisque l'article 701.3 fait partie de l'article 701, l'article 701.3 vise à interdire entre les deux Parties une forme d'opération commerciale qui est apparentée à une subvention à l'exportation ou qui en a l'effet. En fait, puisque seules les subventions à l'exportation entre les deux pays sont expressément proscrites, il est parfaitement logique de conclure que l'article 701.3, qui porte expressément sur les ventes à l'exportation entre les Parties, a pour objet d'interdire les subventions assimilées aux subventions à l'exportation.

39. Pour parler clairement, l'article 701.3 interdit aux États-Unis et au Canada de vendre, soit directement, soit indirectement par l'entremise d'organismes publics de l'un ou l'autre pays, des produits agricoles destinés à l'exportation vers le territoire de l'autre pays, à un prix inférieur à certains coûts, notamment le prix d'achat des produits. Il ressort nettement du cadre de référence que le sens de certains mots utilisés dans l'article 701.3 mérite d'être précisé, mais nous

croions que la raison d'être de l'article 701.3 est la suivante : les Parties voulaient renforcer l'interdiction générale des subventions à l'exportation, interdiction contenue dans l'article 701.2. Le groupe spécial se range donc à l'avis du Canada (transcription, page 148, lignes 16-22), selon lequel l'article 701.3 devait régler le cas où un gouvernement se trouve à absorber les pertes commerciales d'un organisme public qui vend des produits agricoles destinés à l'exportation à un prix inférieur à leur coût d'acquisition (plus les frais d'entreposage, de manutention et autres), puisque le gouvernement concerné se trouverait alors à subventionner des exportations. C'est ce que l'article 701.3 devait empêcher.

40. Les inquiétudes entretenues par les États-Unis en ce qui concerne les prix pratiqués par la Commission canadienne du blé («la Commission») se rapportent à un système à double prix qui existait au Canada quelques années déjà avant l'entrée en vigueur de l'Accord. En vertu de ce système, les prix intérieurs du Canada étaient maintenus au-dessus des prix à l'exportation dans certains cas. Lorsque le Congrès entreprit d'examiner l'Accord, les fonctionnaires américains firent maintes fois référence dans leurs témoignages au système à double prix en affirmant qu'il s'agissait là d'une pratique que la nouvelle disposition aurait pour effet d'empêcher (l'ancien système à double prix fut par la suite abandonné par le Canada). C'est ce qui ressort d'un document préparé par le Département américain de l'Agriculture en vue de

l'audience tenue devant le Comité des voies et moyens de la Chambre le 25 mars 1988. Ce document, intitulé «Questions et réfutations du Département américain de l'Agriculture», fait mention de l'article 701.3 et contient la conclusion suivante :

Les États-Unis et le Canada sont convenus qu'aucun des deux gouvernements, ni aucun de leurs organismes publics, ne pourra vendre des produits agricoles à l'autre pays à un prix inférieur au prix d'achat des produits majoré des frais d'entreposage, de manutention ou autres qu'il aura dû assumer pour ces produits. Cette disposition empêchera la CCB de vendre des produits aux États-Unis à un prix inférieur à leur prix de revient. En conséquence, la CCB ne pourra utiliser son système à double prix pour pratiquer le dumping sur le marché américain.

(Onglet 16, p. 577, Contre-mémoire du Canada)

C) Quels sont les frais visés par l'article 701.3?

41. Puisque certaines des questions posées dans le cadre de référence se rapportent au contenu des frais qui sont visés par l'article 701.3, il importe à ce stade de se demander si les frais englobés dans cet article sont uniquement les frais engagés par la Commission, ou bien si l'on peut y inclure tous les frais qui sont engagés par le gouvernement du Canada ou par tout organisme public ayant un rôle à jouer relativement au blé en question.

42. Les États-Unis soutiennent que tous les frais engagés par le Gouvernement du Canada, directement ou par l'entremise d'un organisme public, qui sont attribuables aux produits exportés, doivent être pris en considération pour établir le prix minimal, c'est-à-dire le prix au-dessous duquel le Canada ne peut vendre du blé ambré dur sur le marché américain. Les États-Unis, soulignant en particulier la présence des mots «y compris», à l'article 701.3, affirment aussi que cette interprétation découle de la formulation même de l'article 701.3.

43. Nous ne sommes pas du même avis. L'article 701.3 interdit effectivement à chacune des Parties, «y compris à toute entité publique ...», de vendre des produits agricoles à un prix inférieur au prix d'achat des produits majoré de certains autres frais, mais ce sur quoi l'article insiste, c'est sur l'entité qui effectue la vente. Les ventes en question peuvent être conclues soit par la Partie elle-même, en tant que gouvernement, soit par l'entremise d'une «entité publique» établie à cette fin. Dans le cas qui nous intéresse, la vente est en fait conclue par la Commission par l'intermédiaire d'agents exportateurs. Le Canada n'a pas prétendu que, parce que les ventes ne sont pas conclues par la Commission elle-même, l'article 701.3 ne s'applique pas à ces ventes.

44. Le Canada a établi la Commission au moyen de la Loi sur la Commission canadienne du blé (Lois révisées du Canada (1985),

ch. 24) («la LCCB»), en tant que personne morale ayant la capacité de contracter sous son propre nom (paragraphe 4(1)). Le paragraphe 4(2) de la LCCB prévoit que la Commission est, dans le cadre de ses attributions, mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et ne peut exercer ses pouvoirs qu'à ce titre.

45. L'article 5 de la LCCB se lit ainsi : «La Commission a pour mission d'organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada.» L'article 6 prévoit que la Commission a le pouvoir d'acheter des grains, d'en prendre livraison, de les stocker, de les vendre ou expédier, ou d'en disposer de quelque autre façon.»

46. Ainsi, une Partie, à savoir le Canada, a établi, au moyen de la LCCB, une entité publique, à savoir la Commission, et elle a donné à la Commission tous les pouvoirs nécessaires pour vendre des céréales à l'étranger. Les activités de vente en question ici sont exercées par la Commission. En conséquence, les coûts que la Commission, en sa qualité de mandataire du gouvernement du Canada, supporte relativement aux grains sont les coûts qui doivent être pris en considération pour établir le prix minimal.

47. La formulation elle-même de l'article 701.3 dispose des frais de vente attribuables à l'entité qui s'occupe de la vente. L'article 701.3 a pour objet d'interdire les subventions apparentées aux subventions à l'exportation, mais non les

subventions intérieures. Il n'est nullement prouvé que le gouvernement canadien assume directement, pour les grains exportés, les frais qu'il n'assume pas pour les grains vendus sur le marché canadien. Si l'on comptait parmi les frais mentionnés dans l'article 701.3 tous les frais que le gouvernement canadien se trouve à assumer, directement ou non, relativement à toute autre activité qui se rapporte à la production et à la commercialisation des grains, on risquerait tout simplement d'inclure dans ces frais les subventions intérieures, c'est-à-dire les subventions qui ne dépendent pas d'une exportation, un résultat que les Parties n'ont pas voulu. Mais l'on agira en parfaite conformité avec l'esprit de l'article 701 si l'on compte dans le prix minimal les frais que la Commission elle-même assume en raison des ventes d'exportation entre les Parties.

IV RÉPONSES AUX QUESTIONS DU CADRE DE RÉFÉRENCE

- 1a) L'expression «prix d'achat de ces produits», à l'article 701.3, vise-t-elle uniquement les versements initiaux effectués par la Commission canadienne du blé, ou englobe-t-elle tous les versements effectués relativement à une récolte de blé dur (le versement initial, plus le versement intérimaire et le versement final, s'il en est)?

48. L'expression «prix d'achat des produits» n'est pas définie dans l'Accord, et les Parties n'ont pu dire au groupe

spécial la raison précise pour laquelle cette expression a été choisie par les rédacteurs de l'Accord, mais, selon le Canada, les rédacteurs voulaient très certainement une expression qui puisse s'appliquer non seulement aux versements effectués par la Commission, mais également à toute forme de versement effectué par le Canada ou par les États-Unis pour l'achat des produits.

49. Les deux Parties reconnaissent que, pour l'heure, l'article 701.3 s'applique uniquement au Canada, puisqu'aucune vente à l'exportation de produits agricoles n'est faite sur le marché canadien par le gouvernement des États-Unis, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'une entité publique établie par le gouvernement des États-Unis. Il n'en reste pas moins que l'article 701.3 lie juridiquement les deux Parties.

50. Par ailleurs, aucune des Parties ne conteste que les rédacteurs de cette disposition étaient parfaitement au courant de l'existence de la LCCB et des versements qu'elle prévoit. Il importe donc de bien comprendre l'économie de ce texte de loi.

51. La Partie III de la LCCB est intitulée «Organisation du marché interprovincial et de l'exportation du blé». Elle traite, entre autres choses, de l'achat de blé par la Commission et de la méthode employée pour les versements effectués aux producteurs de qui ce blé est acheté. En bref, la LCCB fait une distinction entre trois types de versements, à savoir les acomptes à la livraison

(qui peuvent être rajustés conformément au paragraphe 32(1)), les versements intérimaires (paragraphe 33(3)) et les versements finaux (paragraphe 33(1)).

52. Essentiellement, l'acompte à la livraison (ou versement initial) est la somme d'argent que la Commission verse aux producteurs au moment où elle achète leur blé. Plus exactement, le texte parle d'une «somme déterminée par tonne, en magasin à Thunder Bay», laquelle somme déterminée est fixée soit par règlement du gouverneur en conseil (c'est-à-dire par le gouvernement canadien), soit par la Commission, avec l'approbation du gouverneur en conseil. Cette somme déterminée représente, bon an mal an, 80 p. 100 du prix que le blé atteindra sur le marché, d'après les prévisions de la Commission.

53. La somme déterminée peut être rajustée à la hausse durant une période de mise en commun (du 1^{er} août au 31 juillet) et, dans un tel cas, la différence doit être versée aux producteurs qui avaient jusqu'alors reçu la somme moindre (alinéa 32(1)c)).

54. À compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit la fin d'une période de mise en commun, la Commission doit distribuer aux producteurs le solde créditeur de son compte (une fois faites les déductions prévues par le texte de loi); cette distribution se fait sur la base de certificats (remis lorsque les grains ont été livrés), qui donnent droit aux producteurs de participer à la

distribution équitable de l'éventuel excédent résultant des opérations de la Commission (alinéa 32(1)d)). C'est ce que l'on appelle communément le «versement final», lequel sera généralement effectué au moins 17 mois après le début de la campagne agricole pour laquelle la somme déterminée initiale de l'acompte à la livraison a été fixée.

55. Avant d'effectuer un versement final, la Commission peut effectuer des versements intérimaires, si le gouverneur en conseil est d'avis qu'un versement intérimaire peut se faire sans perte pour la Commission (paragraphe 33(3)). De tels versements ne peuvent être effectués qu'après la clôture de la mise en commun du blé dur (c'est-à-dire après le 31 juillet) et avant le mois de janvier qui suit.

Signification de «prix d'achat»

56. Les États-Unis soutiennent que le «prix d'achat des produits» comprend l'acompte à la livraison (avec les rajustements pertinents) ainsi que les versements intérimaires et les versements finaux effectués. Pour sa part, le Canada soutient que le «prix d'achat des produits» ne comprend que l'acompte à la livraison, ainsi que tout rajustement qui a pu être apporté, en conformité avec l'alinéa 32(1)c), à la somme déterminée, en ce qui concerne les ventes postérieures à un tel rajustement. Toutefois, le versement d'un rajustement apporté à la somme déterminée pour des

ventes à l'exportation antérieures au rajustement ne peut jamais être inclus dans le prix d'achat des produits, non plus que les versements intérimaires ou finaux, parce que ces versements constituent une distribution de bénéfices.

57. La position des États-Unis repose essentiellement sur l'argument selon lequel chacun des trois versements ci-dessus mentionnés fait manifestement partie du prix total qui doit être payé pour l'achat des produits.

58. Le Canada, pour sa part, soutient que l'expression «prix des produits» est modifiée par les mots «d'achat» insérés dans cette expression, et que l'ensemble de l'expression signifie «ce qui a été versé en échange du grain au moment de l'exportation» (Mémoire supplémentaire du Canada, le 5 octobre 1992, p. 2, par. 4).

59. Le Canada invoque non seulement le sens «ordinaire» de l'expression «prix d'achat», mais aussi ce qui, selon lui, constitue une différence qualitative entre le versement initial (ou acompte à la livraison) et un versement intérimaire ou final. Essentiellement, le Canada affirme que les deux derniers versements sont, en fait et en droit, une distribution de bénéfices, plutôt qu'une somme versée pour l'acquisition des grains.

60. La LCCB autorise une telle interprétation. Car tandis que le versement initial, ou plus précisément «la somme déterminée» calculée conformément à l'alinéa 32(1)b), est le seul versement qui soit effectué en échange de la livraison des grains eux-mêmes, les éventuels versements intérimaires et finaux peuvent être faits au producteur sur la base d'un certificat délivré au moment de la livraison des grains, «le certificat donnant droit à son titulaire de participer à la distribution équitable de l'éventuel excédent résultant des opérations qu'elle (la Commission) fait sur le blé produit dans la région désignée et qui lui est vendu et livré au cours de la même période de mise en commun» (alinéa 32(1)d)).

61. La distribution de l'excédent à laquelle peut procéder la Commission conformément au paragraphe 33(2) de la LCCB est explicitement appelée «bénéfices» au paragraphe 7(2) de la LCCB, qui se lit ainsi :

Les bénéfices réalisés par la Commission au titre de ses opérations sur le blé au cours d'une campagne agricole, exception faite de ceux qui résultent des opérations visées à la partie III, sont, sauf affectation particulière prévue par la présente loi, remis au receveur général pour versement au Trésor.
(soulignement ajouté)

62. L'effet de cette disposition est que les bénéfices réalisés dans la mise en commun du blé sont versés aux producteurs, après déduction des frais de la Commission. Un jugement de la Cour fédérale du Canada, l'affaire Lacey c. Canada [1990], 1 C.F. 168,

p. 188, renforce d'ailleurs le point de vue selon lequel le versement final constitue «une distribution de bénéfices».

63. Il ressort nettement des propos ci-dessus que l'on ne saurait résoudre le problème d'interprétation posé par l'expression «prix d'achat» en se fondant uniquement sur les définitions données par les textes ou par les dictionnaires.

Interprétation libérale de l'expression «prix d'achat»

64. L'article 31 de la Convention de Vienne précise que les termes d'un traité doivent être interprétés suivant leur sens ordinaire, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité. L'article 31(2) prévoit aussi qu'aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend non seulement le texte, mais aussi le préambule.

65. Il est évident que l'objet de l'Accord est de favoriser le libre-échange. Mais, plus précisément, pour ce qui est de l'article 701.3, il apparaît tout à fait logique que l'objet de cette disposition soit d'assurer une protection additionnelle contre une aide gouvernementale qui aurait l'effet d'une subvention à l'exportation, mais qui, strictement parlant, ne peut être ainsi qualifiée. Dans leur deuxième mémoire (le 5 octobre 1992), les États-Unis utilisent les mots suivants :

(TRADUCTION)

Les Parties sont également convenues, dans l'article 701.3, de ne pas vendre de produits agricoles destinés à l'exportation vers le territoire de l'autre Partie à des prix subventionnés (c'est-à-dire à des prix inférieurs au prix de revient). C'est là le véritable sens et le véritable objet de l'article 701.3. (Soulignement ajouté)

66. Conformément à la LCCB, les bénéfices réalisés dans une opération de mise en commun du blé sont, comme nous l'avons vu, distribués aux producteurs en proportion de la part de chacun dans les grains vendus à la Commission. Dans ce cas, on ne peut parler de subventionnement de la part du gouvernement canadien pour ce qui est des sommes versées aux producteurs pour leurs grains. Cette distribution se fait au moyen d'un versement final, lequel peut être précédé d'un versement intérimaire.

67. Si, en revanche, la Commission subit une perte dans sa mise en commun du blé par suite des opérations qu'elle a effectuées aux termes de la Partie III, elle est indemnisée de cette perte par le gouvernement du Canada conformément à l'alinéa 7(3)a) de la LCCB. Cette indemnisation équivaut à un subventionnement des opérations de la Commission et, indirectement, du prix versé aux producteurs pour leur blé par le gouvernement canadien.

68. L'interprétation proposée par les États-Unis pour l'article 701.3 n'est pas compatible avec l'objet de cette disposition, qui est d'empêcher le versement de subventions par le

gouvernement canadien lorsqu'il y a perte sur les ventes à l'exportation. Car, si l'on inclut dans le calcul du prix d'achat non seulement la somme déterminée versée au moment de l'acquisition des produits, mais encore le versement intérimaire et le versement final, alors l'article 701.3 devient applicable même lorsque la mise en commun est profitable et qu'il n'y a pas de subventionnement de la part de l'État.

69. L'interprétation proposée par le Canada signifie, quant à elle, que la Commission n'effectuera pas de ventes sur le marché américain à un prix inférieur au versement initial (avec les rajustements pertinents), majoré des frais de manutention, d'entreposage et autres. Une vente à un prix inférieur à ce niveau entraînera vraisemblablement un déficit du compte de mise en commun et nécessitera alors une subvention de la part du gouvernement du Canada conformément au paragraphe 7(3) de la LCCB. En revanche, une vente à un prix supérieur au niveau en question ne sera pas condamnable puisqu'aucune subvention gouvernementale ne sera alors versée.

70. Le groupe spécial est d'avis que l'interprétation canadienne de l'expression «prix d'achat» est davantage conforme à l'objet de l'article 701.3, objet défini par les États-Unis eux-mêmes.

71. Par ailleurs, le principal obstacle à l'interprétation donnée par les États-Unis est qu'il serait impossible en pratique pour la Commission de prédire le prix auquel le blé sera vendu au moment du versement final, soit 17 mois après le versement de la somme déterminée.

72. Nous ne croyons pas que les rédacteurs de l'Accord aient voulu que les Parties soient conduites à vendre des produits agricoles et à attendre de nombreux mois après la vente du produit pour en connaître le prix minimal, c'est-à-dire le prix en deçà duquel le produit ne peut être vendu sur le territoire de l'autre Partie. Le prix mondial du blé dur est notoirement instable, comme l'attestent les rapports annuels de la Commission présentés au groupe spécial. Si l'on examine le compte de mise en commun du blé ambré dur pour la campagne 1988-89, on constate que les acomptes à la livraison versés aux producteurs ont atteint 186,652 \$ la tonne et que le solde distribué aux producteurs a été de 12,072 \$, soit un total de 198,724 \$. Le compte de mise en commun de la campagne 1989-90 révèle que l'acompte à la livraison versé aux producteurs pour cette campagne a été de 143,706 \$ et que le solde distribué aux producteurs a été de 13,660 \$, soit un total de 157,366 \$. Le compte de 1990-91 indique une situation totalement différente : un acompte à la livraison de 123,689 \$, et aucune distribution finale. On constate plutôt un déficit opérationnel de 20,364 \$ la tonne.

73. En bref, l'interprétation préconisée par les États-Unis forcerait le Canada à se plier à une règle impossible, dont l'effet serait a) soit d'exclure le Canada du marché, b) soit de mettre le Canada dans une position où il pourrait lui être impossible pendant 17 mois de savoir si telle ou telle vente est contraire ou conforme à l'article 701.3 de l'Accord. Aucune des Parties ne devrait être exposée à une illégalité rétroactive. L'interprétation préconisée par les États-Unis est tout simplement inconciliable avec le système canadien de mise en commun.

74. Le groupe spécial se reporte ici, comme le lui ordonne l'article 31 de la Convention de Vienne, au préambule de l'Accord, préambule qui prévoit, entre autres, que les Parties ont résolu «d'adopter des règles claires et mutuellement avantageuses régissant leurs échanges commerciaux» et «de garantir un environnement commercial prévisible propice à la planification d'entreprise et à l'investissement». Il est évident que ces objectifs seront plus facilement atteints si la Commission est en position de savoir, au moment où elle vend son grain sur le marché américain, le niveau en deçà duquel elle ne peut pas le vendre. Pour cela, il faut que le prix d'achat ne soit rien d'autre que la somme déterminée prévue par l'article 32 de la LCCB.

75. Le groupe spécial est d'avis, compte tenu de l'article 31 de la Convention de Vienne, que le prix d'achat visé à l'article 701.3 ne comprend que l'acompte à la livraison; en cas de

rajustement à la hausse, le prix d'achat des produits vendus après le rajustement est alors l'acompte à la livraison majoré du rajustement en question.

76. Le contexte législatif soumis par les États-Unis, et même les conclusions orales et écrites de l'avocat des États-Unis, font abondamment état de certaines inquiétudes des États-Unis. Selon les États-Unis, si le «prix d'achat» doit comprendre uniquement l'acompte à la livraison (rajusté selon le cas), alors le Canada pourra «manipuler» les acomptes à la livraison, les versements intérimaires et les versements finaux de manière à vendre moins cher que les producteurs américains de céréales sur le marché des États-Unis. Le Canada pourrait s'y prendre en fixant de faibles acomptes à la livraison, puis en récupérant, au moyen de versements subséquents, intérimaires ou finaux, aux producteurs canadiens de blé dur, les bénéfices réalisés sur le marché américain.

77. Cette préoccupation du gouvernement des États-Unis s'est exprimée au niveau le plus élevé de l'Administration américaine, dans une communication faite en 1988 par le Président des États-Unis au Congrès. Voici ce que le Président écrivait au Congrès :

(TRADUCTION)

Pour ce qui est du paragraphe 3 de l'article 701, l'application des mots «prix d'achat», dans ce paragraphe, aux ventes effectuées par les entités publiques telles que la Commission canadienne du blé (CCB)

n'est pas délimitée avec précision, même si de telles ventes sont visées par ledit paragraphe. On s'inquiète en particulier de la détermination du «prix d'achat» du blé dans le contexte du système d'acomptes à la livraison et de paiements finaux qu'emploie la CCB. Si la CCB manipule le système de prix, alors les États-Unis se réservent de procéder à un examen pour s'assurer que le Canada ne se soustrait pas à ses obligations aux termes du paragraphe 3 de l'article 701.

Pour la mise en oeuvre de l'article 701(3), les États-Unis entendent également poursuivre les consultations avec le Canada relativement à la politique d'établissement des prix de la CCB, dans la mesure où cette politique touche les produits exportés vers les États-Unis. Ces consultations viseront à établir la méthode à employer pour déterminer le prix auquel la CCB vend des produits agricoles aux États-Unis et le prix d'achat payé par la CCB pour les produits en question. La méthode idéale serait un mécanisme public d'établissement des prix, un mécanisme qui soit transparent pour le gouvernement américain et pour les producteurs et transformateurs américains. [Communication du Président des États-Unis transmettant le texte juridique final de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, la Loi proposée de 1988 visant la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, et un énoncé de mesures administratives (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1988), p. 194] (soulignement ajouté)

78. Dans une lettre du 19 janvier 1988 adressée au premier ministre de la Saskatchewan et ministre de l'Agriculture de cette province, le ministre canadien du Commerce extérieur décrit ainsi l'article 701.3 :

(TRADUCTION)

... l'Accord prévoit qu'aucun des deux pays ne pourra vendre de produits agricoles destinés à l'exportation vers l'autre pays à un prix inférieur au prix d'achat des produits, majoré des frais d'entreposage et de manutention. Cette disposition s'applique à tous les produits agricoles, et, bien que le coût d'acquisition du grain pour la Commission canadienne du blé (CCB) ne soit pas défini dans la loi, il est probable qu'il s'agisse de l'acompte à la livraison. Les prix pratiqués sur le marché américain ne devraient pas être très souvent inférieurs aux acomptes à la livraison fixés par la CCB, puisque la CCB a toujours fixé les acomptes à la livraison en deçà des cours prévus sur le marché mondial. Cette disposition ne devrait donc pas entraver de façon indue l'aptitude du gouvernement à fixer le niveau approprié des acomptes à la livraison. (Soulignement ajouté)

79. Cette lettre du ministre du Commerce extérieur soulève deux points qui intéressent particulièrement le groupe spécial. D'abord, et cela ressort nettement de la lettre, le gouvernement du Canada n'était pas tout à fait sûr que l'expression «prix d'achat» serait, aux fins de l'article 701.3, interprétée comme signifiant l'acompte à la livraison. À la fin des négociations, le ministre considérait cette interprétation comme «probable» seulement. En second lieu, on pourrait être tenté d'interpréter à contresens la dernière phrase de la lettre du ministre et lui faire dire que le gouvernement du Canada est libre en effet de «manipuler» (le mot utilisé par les États-Unis dans leur mémoire) l'acompte à la livraison en «fixant» cet acompte à un niveau «approprié» par rapport aux cours en vigueur sur le marché mondial. C'est une interprétation qui pourrait aussi trouver appui sur une note

interne d'information rédigée le 15 décembre 1987 par le Bureau de la commercialisation des grains d'Agriculture Canada. On peut lire dans cette note : «Les prix en vigueur sur le marché américain ne devraient pas être très souvent inférieurs au niveau des acomptes à la livraison, et le Canada pourra dans la plupart des cas fixer ses acomptes à la livraison en deçà des prix en vigueur sur le marché américain.» (Soulignement ajouté)

80. Le groupe spécial a étudié cette question avec le plus grand soin. Toutefois, pour les raisons suivantes, le groupe spécial croit que l'expression «prix d'achat» utilisée dans l'article 701.3 doit ici recevoir le sens indiqué au paragraphe 75 ci-dessus.

81. D'abord, la pratique évoquée par les États-Unis serait inconciliable avec l'objectif et le fonctionnement passé du système canadien de mise en commun, un système qui a été établi pour assurer la stabilité des prix aux producteurs canadiens de céréales et pour permettre aux producteurs de s'abriter contre la fluctuation des prix durant chaque période de mise en commun. Rien ne prouve que le Canada a utilisé mal à propos le mécanisme d'établissement des prix dont fait état la partie III de la LCCB. Les États-Unis n'ont produit aucune preuve laissant entendre que le niveau de l'acompte à la livraison est reflété dans le prix auquel le blé canadien est vendu sur le marché américain. Il semble plutôt que les prix obtenus par les producteurs canadiens de blé

dur sont les prix qui prévalent sur le marché américain pour les grains de qualité comparable. En fait, selon la preuve, la Commission fixe l'acompte à la livraison en fonction du prix du marché qu'elle prévoit pour le blé, et non en vue de permettre la vente du blé canadien au-dessous des prix du marché.

82. Les États-Unis font valoir que, si l'on n'a pas la preuve de ventes canadiennes au-dessous des prix en vigueur sur le marché américain, c'est parce que le Canada a refusé de produire les données commerciales demandées. C'est possible, mais un plaignant n'est pas pour autant dispensé d'étayer sa plainte. D'ailleurs, c'est un problème de preuve qui pourra être résolu si les Parties donnent suite aux recommandations ci-après du groupe spécial (par. 126) qui visent l'établissement d'un mécanisme efficace de partage de l'information.

83. Deuxièmement, l'objet fondamental de l'article 701 est d'empêcher les distorsions commerciales qui résultent des subventions publiques à l'exportation et, dans le cas particulier de l'article 701.3, qui résultent de versements faits par l'État et apparentés aux subventions à l'exportation. Dans le cas qui nous intéresse, il pourrait y avoir subvention publique à l'exportation si la Commission fixait l'acompte à la livraison à un niveau qui devait se révéler plus élevé que le prix auquel elle a finalement vendu son blé, puisque cela entraînerait un déficit que le

gouvernement du Canada devrait combler. C'est précisément cela qui est arrivé durant la campagne agricole 1990-91.

84. Toutefois, le groupe spécial tient à souligner qu'un déficit ne signifie pas nécessairement que la Commission a contrevenu à l'article 701.3 en vendant du blé dur sur le marché américain à un prix plus bas que l'acompte à la livraison (ajusté le cas échéant). Il peut y avoir déficit même si la Commission observe scrupuleusement les dispositions de l'article 701.3, en vendant sur le marché américain à des prix égaux ou supérieurs à l'acompte à la livraison, tout en vendant sur le marché d'autres pays à des prix inférieurs.

85. Pour ces raisons, et aussi à cause du mécanisme de partage de l'information recommandé ci-après, nous ne croyons pas que notre interprétation de l'expression «prix d'achat» donne la possibilité à la Commission de «manipuler» ses versements de façon à permettre aux producteurs canadiens de livrer une concurrence déloyale sur le marché américain du blé dur, à des prix artificiellement bas.

Confirmation par des moyens complémentaires d'interprétation

86. Conformément à l'article 32 de la Convention de Vienne, il nous est possible de confirmer notre interprétation en recourant

à des moyens complémentaires d'interprétation. Il est approprié de s'en remettre à des «moyens complémentaires d'interprétation», comme le prévoit l'article 32 de la Convention de Vienne, pour confirmer l'interprétation que préconise le Canada. Les témoignages et déclarations évoqués dans les paragraphes suivants sont utiles parce que :

- a) il s'agit de déclarations contemporaines d'intention, faites par des sources autorisées;
- b) les déclarations américaines ne sont pas intéressées, mais vont plutôt «contre leur intérêt»; et
- c) combinées aux témoignages canadiens, elles attestent une communauté d'intentions et une interprétation convergente.

87. Le Canada a produit un exemplaire d'un mémorandum portant la date du 17 juillet 1987 (avant que l'Accord n'entre en vigueur et bien avant le présent différend), dans lequel sont consignés les résultats d'une réunion entre les Parties, réunion qui portait, entre autres, sur les subventions agricoles. Le mémorandum contient l'énoncé suivant :

Le Canada a entrepris de rédiger un texte qui engloberait le cas où la CCB vend pour l'exportation à un prix inférieur au prix initial versé aux producteurs. (Mémoire supplémentaire du Canada, le 5 octobre 1992, par. 37).

88. À la suite de la réunion du 15 juillet 1987, le Canada et les États-Unis préparèrent et déposèrent conjointement un texte provisoire daté du 28 août 1987, qui comprenait l'expression «prix d'achat» (voir l'onglet 7 du Mémoire supplémentaire du Canada). Certains changements ont été apportés à la formulation au moment de la rédaction du «texte juridique» à la fin de 1987, mais il ne semble pas y avoir eu d'autres discussions sur le fond entre les négociateurs à ce sujet avant la conclusion de l'Accord. En fait, le contenu de l'article 701.3 était omis d'un texte intitulé «Éléments de l'Accord», parafé le 3 octobre 1987 par les deux négociateurs des questions agricoles.

89. Une note canadienne d'information portant la date du 14 décembre 1987 et préparée en prévision d'une réunion des premiers ministres (après que le texte juridique eut été mis en forme finale) contenait l'énoncé suivant :

... la Commission canadienne du blé ne pourra vendre sur le marché américain (par l'entremise des négociants privés) à un prix inférieur au versement initial.

(Mémoire supplémentaire du Canada, le 5 octobre 1992, paragraphe 39).

90. En janvier 1988, un mémorandum intergouvernemental énumérait des sujets de discussion visant à promouvoir l'ALE aux États-Unis, et le sujet de discussion n° 6 se lisait ainsi :

6. Les ventes de grains sur le marché américain seront faites à des prix concurrentiels et elles ne pourront avoir lieu en deçà du prix d'achat (c'est-à-dire le prix initial) pour les grains de la CCB.

91. À cet égard, le groupe spécial note la déclaration faite par M^{me} Ann Veneman, sous-secrétaire du Département de l'Agriculture des États-Unis, qui, durant ses témoignages devant le sous-comité du commerce du Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants, en février-mars 1988, tint les propos suivants en réponse à une question concernant l'application de l'article 701.3 au système de versements appliqué par la Commission :

(TRADUCTION)

M. WATSON : Je voudrais poser quelques questions [à M^{me} Veneman]. N° 1. Voudriez-vous définir ce que vous entendez par «coût d'acquisition» en ce qui concerne la Commission canadienne du blé?

M^{ME} VENEMAN : Je crois comprendre que le coût d'acquisition est l'acompte que verse la Commission canadienne du blé pour le blé qui arrive dans ses stocks.

...

M^{ME} VENEMAN : Selon ce que je crois comprendre, la CCB verse un acompte à la livraison, puis elle paie les frais de manutention, d'entreposage et autres, puis, à la fin de l'année de commercialisation, elle distribue les sommes restantes, ce qui constitue une gratification plutôt qu'un coût d'acquisition.

(Onglet 16, p. 476, contre-mémoire du Canada)

92. Durant l'audience et dans leurs conclusions écrites subséquentes, les États-Unis ont essayé d'éluder cette déclaration. Or, comme il est indiqué dans la réponse du Canada au deuxième mémoire des États-Unis, une déclaration écrite subséquente portant la date du 25 mars 1988 et déposée par le Département américain de l'Agriculture (Annexes du mémoire du Canada, le 9 septembre 1992, onglet 16) ne laisse aucun doute sur l'exactitude du témoignage de M^{me} Veneman.

93. L'opinion de M^{me} Veneman sur le sens à donner à l'expression «prix d'achat» est confirmée de manière décisive dans les réponses données par l'Administration américaine à certaines questions relatives à l'Accord posées par le Comité sénatorial des finances. Les réponses en question ont été données dans une lettre datée du 18 avril 1988 et adressée par le représentant américain au Commerce Clayton Yeutter à l'honorable Lloyd Bentsen, président du Comité des finances :

Question 3 (Sénateur Wallop)

Chacune des Parties s'est engagée à ne pas vendre de grains à l'autre Partie à un prix inférieur au «prix d'achat». Toutefois, le système canadien de soutien des prix comporte certaines particularités dont le Canada pourrait un jour se servir pour abaisser le prix du blé canadien, en considérant uniquement le prix initial que la Commission canadienne du blé verse à l'agriculteur canadien, et non le prix final. De quelle façon l'ALE protégera-t-il les céréaliculteurs américains contre ce genre de procédé?

Réponse

De l'avis de l'Administration, et selon notre compréhension du système en vigueur au Canada, l'expression «prix d'achat» ne comprend pas les versements finaux effectués après la commercialisation de la récolte. Toutefois, il faudra examiner tout changement apporté à ce système pour savoir si ce point de vue peut être maintenu et pour savoir si des mesures s'imposent conformément aux dispositions de l'article 2011 de l'ALE qui portent sur l'annulation et la réduction des avantages. Si cela est nécessaire pour résoudre le problème, nous invoquerons le mécanisme de règlement des différends prévu par l'Accord.

Question 3 (Sénateur Baucus)

Chacune des Parties à l'ALE s'engage à ne pas exporter vers le territoire de l'autre Partie à un prix inférieur au «prix d'achat ... majoré des coûts d'entreposage, de manutention ou autres qu'elle aura dû assumer».

Question 3 (a)

D'après l'Administration, l'expression «prix d'achat» se limite-t-elle au versement initial fait aux agriculteurs canadiens pour leur grain, ou bien comprend-elle aussi les versements finaux effectués après la commercialisation de la récolte?

Réponse

D'après l'Administration, et selon notre compréhension du système en vigueur au Canada, l'expression «prix d'achat» ne comprend pas les versements finaux effectués après la commercialisation de la récolte. Toutefois, il faudra examiner tout changement apporté à ce système pour savoir si ce point de vue peut être maintenu, ainsi que pour savoir si des mesures s'imposent conformément aux dispositions de l'article 2011 de l'ALE relatives à l'annulation et à la réduction des avantages.

94. Selon le groupe spécial, la preuve extrinsèque, qu'il était fondé à examiner conformément à l'article 32 de la Convention de Vienne, appuie et confirme l'interprétation de l'article 701.3 à laquelle donne lieu l'application de l'article 31 de cette même Convention.

1b) L'expression «frais d'entreposage et de manutention», à l'article 701.3, comprend-elle les frais de levage aux élévateurs terminus et les autres frais connexes, tels le pesage, l'inspection et la certification du blé dur destiné à l'exportation, opérations effectuées par la Commission canadienne des grains en conformité avec la Loi sur les grains du Canada?

95. Les États-Unis soutiennent que tous les frais d'entreposage et de manutention qui ont été engagés relativement aux grains destinés à l'exportation vers les États-Unis devraient être comptés aux fins de l'article 701.3, même s'ils ne sont pas engagés ou payés par la Commission canadienne du blé. Le Canada répond que de tels frais ne devraient pas être comptés, puisqu'ils ne sont pas engagés ni payés par cette Commission.

96. Nous ne partageons pas l'interprétation préconisée par les États-Unis. L'article 701.3 a pour objet d'empêcher ce qui pourrait équivaloir à des subventions à l'exportation pour le grain destiné au marché américain ou au marché canadien. Dans la présente espèce, la seule partie qui ait pour mandat de commercialiser le grain aux États-Unis est la Commission canadienne

du blé. Si l'on inclut dans les calculs requis les frais pouvant être engagés par un autre organisme public, alors on risque d'étendre la portée de l'article 701.3 aux subventions intérieures. Il est bien possible que les services fournis par la Commission canadienne des grains soient l'équivalent de subventions intérieures, mais il ne s'agit manifestement pas de subventions à l'exportation puisqu'ils visent tous les grains quelle que soit leur destination.

97. Au reste, la formulation elle-même de l'article 701.3 se limite aux frais engagés par l'entité qui vend les produits agricoles. Le groupe spécial croit donc que seuls les frais d'entreposage et de manutention payés par la Commission canadienne du blé, le vendeur, devraient être inclus dans le calcul des frais aux termes de l'article 701.3.

98. Les États-Unis évoquent les dangers qui pourraient résulter d'un rejet de leur propre interprétation. Selon eux, le Canada pourrait alors établir une structure dans laquelle la plupart des frais pouvant se rattacher à l'exportation de grains vers les États-Unis seraient absorbés par une multitude d'organismes publics autres que celui qui finalement effectue la vente. On n'a pas démontré cependant que le Canada a modifié, après l'entrée en vigueur de l'Accord, son système de commercialisation dans le dessein de tourner l'article 701.3.

- 1c) l'expression «autres [frais] qu'elle aura dû assumer», à l'article 701.3, comprend-elle les subventions au transport versées par le gouvernement canadien conformément à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, pour l'expédition du blé dur à Thunder Bay (Ontario) en vue de son exportation vers les États-Unis?

99. Le groupe spécial est d'avis que les subventions au transport versées par le gouvernement canadien conformément à la LTGO pour le transport du grain à Thunder Bay ne sont pas comprises dans l'expression «autres [frais] qu'elle aura dû assumer».

100. D'abord, il ressort clairement de la preuve que ces subventions au transport, qui équivalent à environ 20 \$ CAN la tonne métrique, dépassent largement les versements dont fait état l'article 701.3, à savoir les frais de manutention et d'entreposage, dont la somme n'atteint pas 2 \$ CAN pour la campagne agricole 1991-92 (Tableau 6 du Mémoire canadien, le 9 septembre 1992). Il serait pour le moins surprenant que les Parties aient voulu englober ce genre de frais de transport dans l'expression fourre-tout «autres [frais] qu'elle aura dû assumer».

101. Qui plus est, les subventions versées en vertu de la LTGO pour le transport du grain à Thunder Bay sont indéniablement des subventions intérieures. Comme on l'a déjà dit, les subventions ne sont interdites que s'il s'agit de subventions à l'exportation et si elles se rapportent à des exportations vers les États-Unis par les ports de la côte ouest du Canada, comme le prévoit

l'article 701.5. L'article 701.3 n'a quant à lui nullement pour objet d'interdire les subventions intérieures.

102. D'ailleurs, nous ne croyons pas que les rédacteurs de l'Accord, qui ont cru bon de mentionner expressément la LTGO à l'article 701.5, auraient pu vouloir, sans mentionner expressément la LTGO, établir une interdiction analogue visant les subventions intérieures pour les produits exportés par Thunder Bay.

103. Les États-Unis répondent à cet argument en déclarant que l'article 701.3, contrairement à l'article 701.5, n'interdit pas le subventionnement du transport des céréales qui transitent par Thunder Bay; il signifie simplement que ces subventions (ou frais) doivent être prises en considération dans le calcul des coûts afférents à l'exportation de céréales vers le marché américain. Or, l'effet est exactement le même en pratique : le commerce étant ce qu'il est, il serait impossible pour la Commission, et cette affirmation du Canada n'est pas contredite, de réussir à vendre son blé dur sur le marché américain si les subventions intérieures versées en vertu de la LTGO étaient incluses dans le calcul.

104. Le préambule de l'Accord prévoit que les deux Parties souhaitent, entre autres, «favoriser l'expansion et la sécurité des marchés pour les biens et services produits sur leurs territoires». Manifestement, si le Canada avait accepté indirectement et implicitement d'inclure les subventions intérieures de la LTGO dans

le calcul du coût du blé dur exporté vers les États-Unis depuis Thunder Bay, il ne favoriserait pas l'expansion et la sécurité de ce marché aux États-Unis, mais il réduirait plutôt et peut-être même éliminerait ce marché d'exportation en ce qui concerne le blé dur.

105. Par ailleurs, il est clair que les subventions intérieures en question sont versées par le gouvernement canadien et non par la Commission canadienne du blé, dont les coûts, comme nous l'avons dit précédemment, sont les seuls qui doivent être pris en considération quant à l'achat et à la vente de produits sur le marché américain aux fins de l'article 701.3.

106. Encore une fois, nous pouvons confirmer notre interprétation en nous référant à des moyens complémentaires d'interprétation, comme nous y autorise l'article 32 de la Convention de Vienne. Ainsi, le représentant américain au Commerce, l'ambassadeur Yeutter, déclarait, à propos de l'article 701 et de la LTGO :

Ni les États-Unis ni le Canada ne renoncent à leur droit d'apporter une aide intérieure et de verser des subventions intérieures.

Au surplus, le Canada s'est engagé expressément à éliminer ses subventions à l'exportation pour les produits agricoles qu'il expédie vers les États-Unis par les ports de la côte ouest. Les producteurs de blé sont déçus que cet engagement ne vise pas également les expéditions via Thunder Bay, mais il y a des dizaines d'années que nous

nous accommodons des subventions au transport via Thunder Bay. Ces subventions ne dépendent pas de l'exportation. Ni les États-Unis ni le Canada ne renoncent à leur droit d'apporter une aide intérieure ou de verser des subventions intérieures. (Extrait de la page 16 du Mémoire du Canada, le 9 septembre 1992).

107. L'opinion de l'ambassadeur Yeutter s'accorde parfaitement avec la réponse officielle de l'Administration américaine à la question suivante du sénateur Baucus

Question 3 (b)

D'après l'Administration, l'expression «prix d'achat ... majoré ... des autres frais» comprend-elle la valeur des subventions au transport qui ont pu profiter à telle ou telle expédition de grains canadiens?

Réponse

D'après l'Administration, la valeur des subventions au transport n'est pas incluse. Toutefois, de telles subventions peuvent tomber sous le coup de notre législation relative aux droits compensateurs.

(voir l'annexe de la lettre de l'ambassadeur Yeutter en date du 18 avril 1988, par. 93 ci-dessus)

108. À notre avis, cette déclaration de source autorisée confirme que les versements effectués en vertu de la LTGO pour les expéditions via Thunder Bay doivent être exclus des frais visés à l'article 701.3.

- 1d) l'expression «autres [frais] qu'elle aura dû assumer», à l'article 701.3, comprend-elle les frais de transport (par exemple, les frais d'expédition du blé dur depuis Thunder Bay, en Ontario, vers d'autres endroits, pour exportations subséquentes vers les États-Unis) payés par le Gouvernement du Canada ou par les entités publiques constituées ou maintenues par lui, par exemple la Commission canadienne du blé?

109. Pour les raisons indiquées précédemment (paragraphe 41-47), seuls les frais engagés par l'entité publique qui s'occupe de la commercialisation et de la vente du blé dur sur le marché américain, à savoir la Commission canadienne du blé, sont admissibles aux fins du calcul prévu par l'article 701.3.

110. Les frais de transport engagés par la Commission doivent-ils être comptés dans le calcul pour le motif qu'ils seraient inclus dans les mots «autres [frais] qu'elle aura dû assumer»? Cela dépend si les frais en question sont du même genre que les frais expressément mentionnés dans l'article 701.3. Ainsi, conformément à la règle *ejusdem generis*, appliquée tant par les tribunaux canadiens et américains que par les tribunaux internationaux (voir les références citées dans le Mémoire du Canada, le 9 septembre 1992, page 38, par. 139-140), les termes généraux qui suivent des termes particuliers doivent s'interpréter selon la catégorie des termes particuliers.

111. Il est manifeste que le dénominateur commun des frais d'entreposage et de manutention est le fait qu'il s'agit de coûts

directs associés à des activités précises qui sont nécessaires pour assurer la commercialisation du produit à vendre.

112. Sur ce point, le Canada admet que les frais de transport absorbés par la Commission pour assurer l'expédition du grain vers les États-Unis font bel et bien partie de la catégorie de frais visés par l'article 701.3.

113. En pratique, les frais de transport sont généralement supportés par les exportateurs accrédités qui ont pour tâche de conclure les ventes sur le marché américain. Toutefois, lorsque la Commission se charge des frais d'expédition du blé dur vers un point désigné des États-Unis ou vers un élévateur de transbordement sur la voie maritime du Saint-Laurent, pour exportation vers les États-Unis selon la formule «en magasin Saint-Laurent», les frais en question doivent être comptés.

1e) les frais administratifs de la Commission canadienne du blé et autres organismes publics établis par le gouvernement du Canada, qui sont engagés relativement au blé dur vendu pour exportation vers le marché américain, sont-ils compris dans l'expression «autres [frais] qu'elle aura dû assumer», à l'article 701.3?

114. Encore une fois, pour les raisons indiquées ci-dessus (paragraphe 41-47), le groupe spécial croit que l'article 701.3 vise uniquement les frais engagés par l'entité publique qui

s'occupe effectivement de la commercialisation et de la vente du blé dur, à savoir la Commission. En conséquence, même si les frais administratifs faisaient partie des frais mentionnés à l'article 701.3, il ne pourrait s'agir que des frais administratifs de la Commission.

115. Il semble que les Parties s'accordent pour dire que les frais administratifs sont les frais fixes (par exemple le loyer, le personnel de gestion, les services publics), lesquels ne changent pas selon la quantité de produits qui est achetée et vendue. Les frais administratifs doivent donc être considérés par opposition aux frais directs et variables, tels les frais d'entreposage et de manutention, qui varient plus ou moins en corrélation directe avec les quantités de produits qui sont négociées par la Commission.

116. Le groupe spécial ne croit pas que les Parties voulaient inclure les frais administratifs dans l'expression «autres [frais] qu'elle aura dû assumer». D'abord, puisque les frais administratifs sont des coûts fixes et non des coûts directs, ils sont qualitativement différents des genres de frais dont fait état l'article 701.3, savoir les frais d'entreposage et de manutention. Puisqu'ils sont différents, et eu égard à la règle *ejusdem generis* mentionnée précédemment, les rédacteurs de l'Accord ne peuvent être présumés avoir voulu leur inclusion dans l'expression «autres frais» de l'article 701.3.

117. D'ailleurs, l'article 701.3 interdit la vente de produits agricoles à un prix «inférieur au prix d'achat de ces produits, majoré des frais d'entreposage, de manutention ou autres qu'elle aura dû assumer [pour ces produits]» (soulignement ajouté).

118. Les mots «pour ces produits» ont manifestement pour effet de nuancer les mots qui les précèdent, et ils donnent à penser qu'il doit exister un lien direct entre les produits vendus et les frais afférents à la vente. Or, comme on l'a déjà dit, ce qui distingue les frais administratifs, c'est qu'ils ne sont pas directement attribuables aux ventes. En conséquence, de l'avis du groupe spécial, les frais administratifs ne sont pas visés par l'article 701.3.

119. Dans leurs observations concernant le rapport initial, les États-Unis ont fait valoir que cette conclusion allait à l'encontre d'une décision antérieure d'un groupe spécial relative à l'article 304 et à la définition de «coût direct du traitement» (le 8 juin 1992). À notre avis, il n'y a ici aucune contradiction. Ce qu'a dit le groupe spécial saisi de l'affaire de l'article 304, c'est qu'une liste d'exemples ne peut être limitative : p. 20, par. 42. Cette conclusion n'est pas incompatible avec l'avis du présent groupe spécial selon lequel, même si la liste des frais expressément mentionnés à l'article 701.3 (c'est-à-dire les frais d'entreposage et de manutention) n'est manifestement pas limitative, il convient de la circonscrire en application de la

règle *ejusdem generis* et en raison également de l'expression «pour ces produits», une expression restrictive.

- 2) À la lumière des réponses du groupe spécial aux questions de la section (1) ci-dessus, dire si le Gouvernement du Canada, y compris toute entité publique qu'il a constituée ou maintenue, a ou non vendu du blé dur pour exportation vers le territoire des États-Unis depuis que l'Accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, à un prix inférieur au prix d'achat du blé dur, majoré des frais d'entreposage, de manutention ou autres qu'il aura dû assumer pour ce blé dur.

120. À la lumière de la preuve présentée par les États-Unis et à la lumière des réponses du groupe spécial aux questions 1(a) à 1(e), le groupe spécial est d'avis qu'il n'est ni possible ni souhaitable à ce stade que le groupe spécial tranche la question de savoir si le Canada a violé l'article 701.3. D'ailleurs, puisque les Parties - comme il est expliqué ci-après - ont consenti à ce que la Commission fasse l'objet d'une vérification rétroactive au 1^{er} janvier 1989, les États-Unis disposeront alors des meilleurs éléments de preuve pour juger si le Canada a violé l'article 701.3 depuis que l'Accord est entré en vigueur. Ils n'auront pas à s'en remettre à des informations et à des hypothèses de qualité douteuse.

121. En effet, dans ses conclusions écrites et durant sa plaidoirie, l'avocat des États-Unis s'est élevé avec force contre

le peu d'empressement du Canada à fournir l'information requise pour voir s'il y a eu contravention.

122. Le Canada a répondu qu'il n'avait pas l'obligation de fournir des informations à la Partie qui est l'auteur de la plainte. Il a également déclaré qu'il avait fourni de nombreuses informations, bien qu'il n'y fût pas tenu.

123. Manifestement, deux principes antagonistes sont en jeu : d'une part, une divulgation est essentielle pour voir si les règles ont été observées (surtout compte tenu des inquiétudes exprimées par les États-Unis comme en fait foi le contexte législatif évoqué précédemment), d'autre part, la confidentialité est essentielle pour préserver la viabilité des échanges et les avantages concurrentiels.

124. Lorsque les Parties ont soumis le présent différend à l'examen du groupe spécial, elles n'avaient pu s'entendre sur un mécanisme de partage de l'information qui réponde à leurs préoccupations respectives. Estimant que les Parties étaient certainement capables d'imaginer un mécanisme approprié, le groupe spécial les invita à proposer, d'ici au 22 janvier 1993, une méthode de partage de l'information, partage qui se ferait de façon rétroactive et dans un cours délai. Les Parties pourraient ainsi s'assurer rapidement de l'observation des règles.

125. Le groupe spécial laissa également entendre que les Parties auraient peut-être intérêt ici à considérer l'article 1802.4 de l'Accord, qui autorise la Commission mixte du commerce canado-américain à «établir des comités ou groupes de travail spéciaux ou permanents et à leur déléguer des responsabilités, ainsi qu'à recourir aux avis de personnes ou de groupes privés».

126. Le groupe spécial a étudié attentivement les mémoires présentés par les États-Unis et par le Canada, et il fait les recommandations suivantes en ce qui concerne le partage de l'information :

a) Établissement d'un groupe de travail

On devrait établir, en vertu de l'article 1802.4 de l'Accord, un groupe de travail bilatéral dont le rôle serait de surveiller les vérifications périodiques de la Commission;

b) Vérification initiale

La vérification initiale serait rétroactive et viserait la période du 1^{er} janvier 1989 au 31 juillet 1992, et elle devrait être effectuée avant le 1^{er} juin 1993;

c) Vérifications subséquentes

Par la suite, la Commission devrait faire l'objet d'une vérification rétrospective annuelle, portant sur la

campagne agricole indiquée dans les rapports annuels de la Commission, à savoir la période du 1^{er} août au 31 juillet.

Le groupe spécial ne croit pas, contrairement à ce qu'affirment les États-Unis, que des vérifications trimestrielles soient justifiées. Le caractère annuel de la vérification concorde avec les pratiques de la Commission en matière d'établissement de rapports. Des vérifications trimestrielles reviendraient en pratique à surveiller en permanence la Commission. Nous croyons qu'une mesure aussi radicale n'est pas souhaitable, surtout entre le Canada et les États-Unis.

Par ailleurs, on ne peut imaginer que le Canada tire avantage d'une vérification annuelle pour «dissimuler», pendant quelques mois seulement, des opérations effectuées en violation de l'article 701.3. Quels que puissent être les avantages commerciaux à court terme d'une telle pratique, ces avantages seraient évidemment annulés par de notables inconvénients si l'on constatait, après la vérification annuelle, que le Canada a contrevenu à l'article 701.3.

d) Données semestrielles sur les prix

Outre les vérifications annuelles, le Canada a offert de présenter des données semestrielles globales sur les prix. Le groupe spécial reconnaît que cette information devrait être mise à la disposition des États-Unis, si les États-Unis souhaitent l'obtenir.

e) Caractère confidentiel de l'information

Les Parties reconnaissent la nécessité de protéger le caractère confidentiel de l'information obtenue à la faveur des vérifications de la Commission, mais elles ne s'entendent pas sur les moyens de s'y prendre. Chacune des Parties a exposé son point de vue avec beaucoup de détails, mais il n'a pas été possible de garantir que les documents de la Commission ou les renseignements tirés de tels documents demeureraient tout à fait confidentiels si la vérification devait être effectuée par des employés du gouvernement des États-Unis.

En pratique, le risque de divulgation de l'information est sans doute faible, mais le groupe spécial insiste sur le fait que le caractère confidentiel de l'information est indispensable si l'on veut préserver la viabilité du commerce et les avantages concurrentiels. Le groupe spécial croit même que les États-Unis ne devraient avoir accès aux documents financiers de la Commission durant une vérification annuelle que si, en échange, les États-Unis offrent une garantie de confidentialité qui satisfasse le Canada.

Le Canada a d'abord demandé que les États-Unis s'engagent à toujours invoquer le privilège de l'exécutif pour empêcher la communication des informations confidentielles de la Commission. Les États-Unis ont répondu de façon convaincante qu'ils ne pouvaient donner cette garantie.

Finalement, le Canada a transmis aux États-Unis une contre-proposition visant l'établissement d'un système de partage de l'information aux fins de l'article 701.3. Cette contre-proposition porte la date du 13 janvier

1993. (Le texte est joint au présent rapport final sous la mention «Annexe A»). Cette proposition détaillée, qui tient compte de la plupart de nos recommandations, règle le problème de la confidentialité en préconisant la nomination, comme vérificateur, d'un grand cabinet international d'experts-comptables ayant des bureaux au Canada. Le vérificateur serait surveillé par le Comité de vérification établi conformément à l'article 1802.4 de l'Accord. Il recevrait ses instructions du Comité et serait responsable devant lui. Le Canada propose que les honoraires du vérificateur soient partagés également par les Parties.

La seule objection apparente formulée par les États-Unis à cette contre-proposition est que ce serait là un gaspillage de fonds publics (Mémoire des États-Unis relatif aux procédures de partage de l'information, p. 4). Le groupe spécial est d'avis que, vu que les États-Unis ont tout intérêt, sur le plan commercial, à s'assurer de l'observation des règles, le coût annuel entraîné par la nomination d'un vérificateur indépendant ne serait pas excessif, d'autant plus que le Canada accepte d'en supporter la moitié. Par ailleurs, il n'est pas impossible que les Parties jugent éventuellement qu'il est nécessaire de confier la vérification à un cabinet d'expertise comptable indépendant, une possibilité dont les États-Unis font expressément état dans leur proposition. Le groupe spécial croit qu'il serait plus économique d'engager dès maintenant des vérificateurs indépendants.

En conséquence, le groupe spécial est d'avis que la contre-proposition du Canada est acceptable, et il recommande aux Parties

de l'approuver, mais les notes émanant des membres du Comité de vérification devront être versées dans un dossier confidentiel au bureau du Secrétariat binational à Ottawa, et le Comité de vérification devra se composer de six membres.

3) Le rapport du groupe spécial devra faire état, le cas échéant, de ses recommandations en vue du règlement du différend entre les Parties.

127. En fait, les réponses du groupe spécial aux questions 1(a) à 1(e) équivalent à un jugement déclaratoire, sans dommages-intérêts, puisque les États-Unis n'ont pas demandé réparation au Canada pour le cas où le groupe spécial estimerait qu'il y a eu violation de l'article 701.3. Le groupe spécial croit donc que ses conclusions sur la question d'interprétation soulevée dans le cadre de référence devraient suffire à résoudre le différend entre les Parties, et il croit aussi que le mode de partage de l'information qu'il recommande en réponse à la question (2) favorisera l'observation de l'article 701.3 et facilitera la surveillance.

128. Finalement, le groupe spécial voudrait faire une suggestion qui déborde le cadre du présent différend, mais qui découle de la démarche adoptée par lui pour trancher ce différend. Ainsi, il croit que des groupes spéciaux de nature plus permanente, par opposition à des groupes spéciaux établis à des fins précises,

seraient tout à fait propices à une interprétation prudente et uniforme de l'Accord. Le groupe spécial recommande donc que de tels groupes spéciaux soient institués aux fins de régler les différends qui relèvent du chapitre 18 de l'Accord.

Respectueusement soumis

Le 8 février 1993
Date

signé dans l'original par
L'honorable Griffin B. Bell
(Président)

Le 5 février 1993
Date

signé dans l'original par
Le très honorable Brian Dickson, C.P.

Le 5 février 1993
Date

signé dans l'original par
E. William Olson, c.r.

Le 5 février 1993
Date

signé dans l'original par
L'honorable Davis R. Robinson

Le 5 février 1993
Date

signé dans l'original par
Robert B. Shanks

ANNEXE «A»

LE 13 JANVIER 1993

**CONTRE-PROPOSITION DU CANADA POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN SYSTÈME
DE PARTAGE DE L'INFORMATION AUX FINS DE L'ARTICLE 701.3**

A. DONNÉES SUR LES PRIX

1. Semestriellement, le CCB mettra à la disposition des fonctionnaires du gouvernement canadien et des fonctionnaires de l'exécutif américain¹ les prix (globalisés pour chaque semestre) pratiqués par la CCB pour la vente de blé dur destiné à l'exportation vers le marché américain.²

B. MÉTHODE DE VÉRIFICATION

Forme

2. La Commission mixte du commerce canado-américain (la «Commission»)³ établira un Comité de vérification (le «Comité») conformément à l'article 1802.4 de l'ALE. Le Comité aura pour mandat de surveiller le cabinet d'expertise comptable indépendant (le «vérificateur») qui effectuera la vérification annuelle des ventes de blé dur de la CCB destinées au marché des États-Unis. Cet arrangement sera précisé dans une décision de la Commission conformément à l'article 1802.4 de l'ALE.

Comité de vérification

3.A Le Comité de vérification sera composé de 2 représentants de l'exécutif américain et de deux représentants du gouvernement canadien, et de leurs suppléants. Les membres du Comité de vérification, qui seront en principe des comptables professionnels, seront désignés de concert par les Parties et ne pourront en principe travailler comme employés dans les services gouvernementaux du Canada ou des États-Unis qui s'occupent de politique commerciale ou d'agriculture.

¹ Ces fonctionnaires seront désignés ultérieurement.

² Les données globales sur les prix seront les prix contractuels moyens regroupés par type de vente et par grade de blé dur, comme il est indiqué à la colonne A des tableaux 5 à 9, dans l'annexe du contre-mémoire du Canada.

³ Après l'entrée en vigueur de l'ALENA, cette fonction sera exercée exclusivement par le ministre du Commerce extérieur et le représentant américain au Commerce.

B Chacune des Parties communiquera à l'autre Partie les noms des candidats qu'elle propose comme membres du Comité de vérification et comme suppléants, ainsi qu'un exemplaire de la notice biographique de chaque candidat.

4. Le Comité de vérification surveillera le mécanisme de partage de l'information en adoptant d'ici au [date] les lignes directrices que devra suivre le vérificateur. Ces lignes directrices s'inspireront de l'interprétation donnée par le groupe spécial à l'article 701.3 de l'ALE.

5. Le Comité de vérification transmettra le rapport du vérificateur à la Commission, ainsi que les observations qu'il jugera à propos, au plus tard 30 jours après la réception du rapport du vérificateur. La Commission pourra publier le rapport du Comité de vérification.

Vérificateur

6. La Commission engagera comme vérificateur un grand cabinet international d'expertise comptable ayant des bureaux au Canada. Les employés du vérificateur qui effectueront la vérification ne pourront être appelés à témoigner en leur qualité aux États-Unis. Le vérificateur sera surveillé par le Comité de vérification, il en recevra ses instructions et il sera responsable devant lui. Le coût des services du vérificateur sera partagé également.

7. Le vérificateur effectuera la vérification après la clôture du compte de mise en commun du blé dur, et il présentera son rapport au Comité de vérification au plus tard 60 jours après la clôture de ce compte.

Procédures de vérification

8. Le vérificateur aura accès à tous les documents pertinents de la CCB, notamment aux contrats, aux livres et aux comptes de la CCB qui se rapportent à la vente, à l'expédition et à l'entreposage du blé dur vendu pour exportation vers les États-Unis. Le vérificateur effectuera sa vérification dans les bureaux de la CCB et ne pourra prendre copie d'un quelconque document ni sortir aucun document des bureaux de la CCB à Winnipeg. Le vérificateur ne pourra sortir ses dossiers des bureaux de Winnipeg, ni inclure dans les documents préparés par lui aucune information obtenue durant sa vérification, sauf dans la mesure indiquée ci-après à la clause 10. Durant la vérification initiale, le vérificateur examinera les documents de la période allant du 1^{er} janvier 1989 au 31 juillet 1992.

9. Tous les documents de la CCB et tous les dossiers du vérificateur se rapportant à une campagne agricole et visés au

paragraphe 8 ci-dessus seront conservés par la CCB pendant au moins trois ans après la fin de la vérification visant la campagne agricole. Durant cette période, le vérificateur pourra à tout moment consulter les documents de la CCB et ses propres dossiers.

Teneur du rapport de vérification

10. Dans son rapport, le vérificateur indiquera si la CCB s'est conformée à l'article 701.3 de l'ALE. S'il y a eu contravention de la part de la CCB, le rapport mentionnera le nombre total de contrats et le nombre de tonnes de grains pour lesquels il y a eu violation de l'article 701.3, ainsi que la marge moyenne de l'écart. Le rapport ne mentionnera pas les noms des acheteurs, ni les destinations vers lesquelles la CCB a exporté son blé dur. S'il n'y a pas eu contravention à l'article 701.3, le rapport indiquera le nombre de contrats et le nombre de tonnes de blé dur vendu pour exportation vers les États-Unis, il décrira les changements apportés durant la période considérée aux méthodes appliquées par la CCB pour la vente de blé dur destiné à l'exportation vers les États-Unis, et il indiquera la façon dont les changements en question ont été incorporés dans le processus de vérification.

Consultations

11. À la requête de l'une ou l'autre des Parties, le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis engageront immédiatement des consultations sur toute affaire intéressant la mise en oeuvre du présent arrangement.

